

ILPES / OEA / BID

EXPERIENCIAS  
Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA

Trabajos presentados al Seminario de Planificación celebrado en Santiago de Chile, del 17 al 21 de julio de 1972, bajo el auspicio de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)





---

*siglo veintiuno editores, sa*

GABRIEL MANCERA 65, MÉXICO 12, D.F.

---

*siglo veintiuno de españa editores, sa*

EMILIO RUBÍN 7, MADRID 33, ESPAÑA

---

*siglo veintiuno argentina editores, sa*

Av. CORDOBA 2064, BUENOS AIRES, ARGENTINA

---

primera edición, 1974

© siglo xxi editores, s. a.

derechos reservados conforme a la ley  
impreso y hecho en México  
printed and made in Mexico

economía  
y  
demografía

Textos

*del*

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACIÓN  
ECONÓMICA Y SOCIAL



# ÍNDICE

PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO	2
INTRODUCCIÓN	5
A. Objetivos	6
B. Temario	6
1. Aspectos generales, 6; 2. Los procesos de planificación y sus relaciones con los centros de decisión, 6; 3. Aspectos operativos del proceso de planificación, 7; 4. La planificación en el proceso de cambio, 7	
C. Desarrollo del Seminario	8
PRIMERA PARTE / LAS DISCUSIONES EN EL SEMINARIO	
A. Enfoque general	11
B. Obstáculos al proceso de planificación	11
1. La planificación y las funciones y naturaleza del Estado, 12; 2. Deficiencias en la etapa de preparación de los planes, 16; 3. Deficiencias en la etapa de ejecución de los planes, 18; 4. Limitaciones de orden metodológico y técnico, 19	
C. Perspectivas de la planificación	21
1. Superación de la deficiencia observada, 21; 2. Planificación y cambio social, 24	
SEGUNDA PARTE / TRABAJOS PRESENTADOS AL SEMINARIO	
<i>Tema I: Aspectos generales</i>	
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA, por RICARDO CIBOTTI, ARTURO NUÑEZ Y PEDRO SAINZ	29
A. Reseña del contexto económico y social al cual se incorpora la planificación en América Latina	30
B. Funciones y tareas encomendadas a los mecanismos de planificación	34
C. Evaluación de las primeras experiencias de planificación	39
1. Aspectos positivos, 41; 2. Evaluación crítica, 43	

D. Evolución reciente de los procesos de planificación	47
1. La política económica y social, 48; 2. Nuevas tareas de las oficinas de planificación, 49; 3. Vinculación entre los medios políticos y las oficinas de planificación, 50	
E. Las técnicas de planificación	50
F. Perspectivas de la planificación en América Latina	54
TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN Y OBJETIVOS RACIONALES, <i>por</i> ROQUE CARRANZA	59
COMENTARIOS, <i>por</i> ENRIQUE IGLESIAS	70
 <i>Tema II: Los procesos de planificación y sus relaciones con los centros de decisión</i>	
LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y SUS RELACIONES CON LOS CENTROS DE DECISIÓN, <i>por</i> EDGAR GUTIÉRREZ CASTRO	76
A. Los planes y la experiencia en su ejecución	76
B. Modalidades de conflicto	77
1. Concepción ideológica del Plan, 78; 2. Tratamiento de las prioridades del Plan dentro de las estructuras del gobierno, 78; 3. El Plan y el desarrollo regional, 79; 4. El Plan y los sectores privados de la producción, 80	
C. Los mecanismos de toma de decisiones y la solución de conflictos	80
1. Esquema propuesto, 81; 2. El problema de consulta política, 84; 3. La consulta privada, 84	
D. El caso colombiano: La reforma de los organismos de planificación durante el período 1966-70	85
1. Resultados de la coordinación institucional, 87; 2. El papel del Plan en el Congreso, 88; 3. Comentario final, 89	
EL PROCESO DE DESARROLLO Y EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES, <i>por</i> ANTONIO SANCHEZ DE LOZADA	90
A. Ampliación del concepto de desarrollo	90
B. Movilización de los recursos internos	92
C. La viabilidad sociopolítica	94
D. La cohesión social	95
E. El factor de identidad	96
F. Algunas funciones de la planificación	98

ÍNDICE	VII
G. Vínculos entre la planificación y los centros de decisión	100
H. Interrogantes finales	102
COMENTARIOS, <i>por</i> GERMÁNICO SALGADO	104
<i>Tema III: Aspectos operativos del proceso de planificación</i>	
LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LOS INSTRUMENTOS REALES DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL, <i>por</i> NICOLAS ARDITO BARLETTA, EDUARDO WIESNER Y URI WAINER	107
A. Naturaleza y ámbito de la planificación en el contexto político-administrativo del gobierno	108
1. Planificación y gobierno: Similitudes y diferencias, 108; 2. Relación de la planificación con los centros de poder, 110; 3. Corto y largo plazo, 111; 4. La planificación y los objetivos del Estado y del gobierno, 113; 5. La planificación y los instrumentos de acción, 115	
B. La información para toma de decisiones, para orientación y persuasión	116
C. La planificación y la política fiscal (presupuesto, ingresos y deuda pública)	119
1. El problema de inversiones y proyectos, 120; 2. El presupuesto general de rentas y gastos, 122; 3. El instrumento tributario, 125	
D. La planificación y la política monetaria y cambiaria	129
E. La planificación y la estructura institucional y legal del país	131
F. Conclusión	133
LA CONCRECIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN PROYECTOS ESPECÍFICOS, <i>por</i> LUIS A. RODRÍGUEZ T.	135
A. La planificación y el proceso de selección y preparación de proyectos	135
1. El concepto de planificación, 126; 2. Estudios de preinversión, 137; 3. Preparación y ejecución de proyectos específicos, 138; 4. Evaluación económica de proyectos, 139; 5. Ejecución de proyectos, 139	
B. La acción del Banco Interamericano de Desarrollo en los procesos de planificación	141
1. Apoyo a los sistemas nacionales de planificación, 141; 2. Los programas globales de preinversión y la promoción de proyectos, 143; 3. Operaciones de asistencia técnica, 146; 4. Fondo de preinversión para la integración de América Latina, 149	
C. Consideraciones finales	156

COMENTARIOS, <i>por</i> LEOPOLDO SOLÍS	157
<i>Tema IV: La planificación en el proceso de cambio</i>	
LA PLANIFICACIÓN EN EL PROCESO DE CAMBIO, <i>por</i> SERGIO MOLINA SILVA	159
A. La planificación y las condiciones políticas	161
B. El proceso de cambios	162
C. Modalidades de la planificación frente a condiciones cambiantes	165
D. Algunos mecanismos operativos de la planificación	168
E. La planificación y la participación	170
LA PLANIFICACIÓN EN EL PROCESO DE CAMBIO, <i>por</i> ANTONIO NILSON HO- LANDA	177
A. El papel de la planificación en el proceso de cambio social	177
1. La planificación y los sistemas políticos, 178; 2. El concepto y los objetivos de la planificación, 181; 3. La necesidad de la planificación, 182; 4. La planificación y el cambio, 183	
B. Los elementos básicos de un proceso de planificación	184
1. Cuestiones básicas, 185; 2. Consenso social, 186; 3. La función política y la función técnica, 187; 4. Los objetivos económicos y sociales, 188; 5. Los alcances de la planificación, 190; 6. La centralización o la descentrali- zación, 191; 7. Los aspectos formales e informales, 192; 8. Los plazos cortos y largos, 192; 9. La reforma administrativa, 193	
C. Comentarios finales	194
COMENTARIOS, <i>por</i> ALBERTO FUENTES MOHR	195
TERCERA PARTE / ALGUNAS EXPERIENCIAS NACIONALES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN	
LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN PLANIFICACIÓN, <i>por</i> ANTONIO NILSON HO- LANDA	201
A. Resumen histórico	201
B. Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG), 1964-67	204
C. La reforma administrativa, el primer presupuesto plurianual y el Programa Estratégico de Desarrollo (PED), 1968-70	205
D. Metas y bases del segundo presupuesto plurianual y del primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1972-74	208
E. La estructura actual del sistema de planificación	211

ÍNDICE	IX
F. Las tendencias y características de los diferentes planes Anexo	213 215
LA PLANIFICACIÓN PARA LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO: EL CASO CHILE, <i>por</i> GONZALO MARTNER	220
A. Lineamientos de la estrategia de desarrollo	220
1. El anterior modelo de desarrollo, 220; 2. Un nuevo modelo de desarrollo, 222; 3. La estrategia sexenal de desarrollo 1971-76, 225; 4. La ejecu- ción de la nueva estrategia y las perspectivas, 234	
B. La planificación en la transición al socialismo	238
1. Características chilenas, 238; 2. Algunos problemas de la transición al socialismo, 239; 3. Los problemas de la transición cuando hay oposición política libre, 240; 4. La eficiencia económica, 241	
C. El sistema de planificación y su funcionamiento	242
1. Antecedentes históricos, 242; 2. Conexiones del sistema, 244; 3. Plani- ficación y participación, 245; 4. La naturaleza de los planes, 247; 5. La planificación y las decisiones económicas, 248; 6. Planes de las empresas, 249; 7. Control de los planes, 250	
ALGUNAS EXPERIENCIAS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE PLANIFICA- CIÓN EN PANAMA, <i>por</i> JOSÉ B. SOKOL	252
A. Período 1960-64	253
B. Período 1965-68	256
C. Período 1968-72	257
LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ, <i>por</i> OTONIEL VELASCO	261
LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA: UN ENSAYO DE PLANIFICACIÓN INTE- GRAL, <i>por</i> ANTONIO CASA GONZÁLEZ	267



El Seminario de Planificación cuyos documentos y discusiones se publican en la presente obra fue organizado conjuntamente por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de las Naciones Unidas. Lo dirigió el señor Leopoldo Solís, director de Estudios Económicos en la Presidencia de la República de México y presidente del Consejo Directivo del ILPES, actuando como secretario técnico el señor Ricardo Cibotti, director del Programa de Capacitación del ILPES.

Las opiniones expresadas en las páginas de este libro son de la exclusiva responsabilidad personal de sus autores respectivos y no comprometen a las instituciones a las que están profesionalmente adscritos ni a las que patrocinaron el Seminario de Planificación.

## PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO

- José Ramón Álvarez Rendueles (jefe del Gabinete de Estudios, Comisaría del Plan de Desarrollo, Madrid, España)
- Nicolás Ardito-Barletta (director del Departamento de Asuntos Económicos, Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., Estados Unidos)
- Roberto Arenas (jefe del Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia)
- Oscar Julián Bardeci (director en la Oficina Ejecutiva, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Rodrigo Botero (director ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Bogotá, Colombia)
- Roque Carranza (Buenos Aires, República Argentina)
- Antonio Casas González (jefe de la Oficina Nacional de Planificación y Coordinación, Caracas, Venezuela)
- Ricardo Cibotti (director del Programa de Capacitación, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- José María Dagnino Pastore (Buenos Aires, República Argentina)
- Raúl Desmarás Luzuriaga (subsecretario de Desarrollo, Buenos Aires, República Argentina)
- Julio César Estrella (secretario técnico de la Presidencia, encargado de la Oficina Nacional de Planificación, Santo Domingo, República Dominicana)
- Ricardo Ffrench-Davis Muñoz (Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile)
- Alberto Fuentes Mohr (Organización de los Estados Americanos, San José, Costa Rica)
- Eduardo García (Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile)
- Antonio Nilson Holanda (secretario de planificación y superintendente del Instituto de Planificación, Brasilia, Brasil)
- Héctor Hurtado (Chacao, Caracas, Venezuela)
- Edgar Gutiérrez (director del Departamento de América Latina y el Caribe, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D. C., Estados Unidos)
- Jorge Ide (subdirector del Departamento de Asuntos Económicos, Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., Estados Unidos)
- Pedro Irañeta (subgerente técnico, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., Estados Unidos)
- Javier Irastorza Revuelta (secretario general, Comisaría del Plan de Desarrollo, Madrid, España)



- Rafael Izquierdo (asesor, Secretaría de Hacienda, México, D. F., México)
- Bernal Jiménez Monge (representante de Centroamérica en el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, San José, Costa Rica)
- Gonzalo Martner García (ministro director de la Oficina de Planificación Nacional, Santiago de Chile)
- Sergio Molina Silva (Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile)
- Pedro Pablo Morcillo (secretario de Administración Pública, Presidencia de la República, Bogotá, Colombia)
- Saburo Okita (presidente del Centro Japonés de Investigación Económica, Tokio, Japón)
- José Enrique Páez (vicedirector de planificación, Secretaría Técnica de Planificación, Asunción, Paraguay)
- Paul Rosenstein-Rodan (profesor universitario y director del CSDLA, Boston, Mass., Estados Unidos)
- Gert Rosenthal (jefe de la Misión UNDP/SIECA, Guatemala, Guatemala)
- Jorge Ruiz Lara (asesor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., Estados Unidos)
- Ignacy Sachs (profesor, Escuela Práctica de Altos Estudios, París, Francia)
- Germánico Salgado (Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, Perú)
- David Samudio (Panamá, Panamá)
- Antonio Sánchez de Lozada (gerencia técnica, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., Estados Unidos)
- José B. Sokol (subdirector general de planificación y administración, Presidencia de la República, Panamá, Panamá)
- Leopoldo Solís (director de estudios económicos en la Presidencia de la República y presidente del Consejo Directivo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, México, D. F., México)
- Víctor M. Solórzano (subsecretario del Consejo Nacional de Planificación Económica, Guatemala, Guatemala)
- Edgardo Tenreiro Degwitz (director de desarrollo regional, Oficina Nacional de Planificación y Coordinación, Caracas, Venezuela)
- Otoniel Velasco (director técnico del Instituto Nacional de Planificación, Lima, Perú)
- Eduardo Wiesner (jefe de unidad, Proyecto de Asistencia Técnica en Presupuesto, Departamento de Asuntos Económicos, Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., Estados Unidos)
- Israel Wonssewer (Universidad de Montevideo, Montevideo, Uruguay)

#### OBSERVADORES

- Gustavo Acuña Junemann (director del Proyecto 214, Organización de los Estados Americanos, Buenos Aires, República Argentina)

- Jesús González (director del Programa de Planificación Agrícola, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Norberto González (director del Programa de Investigaciones, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Benjamín Hopenhayn (director del Programa de Proyectos, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Ricardo P. Hughes (representante de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos en Chile, Santiago de Chile)
- Cristóbal Lara Beautell (director del Programa Conjunto CEPAL/ILPES de Cooperación Económica Latinoamericana, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- William Lowenthal (director del Programa de Servicios de Asesoría, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- José Medina Echavarría (Programa de Planificación Social, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Arturo Núñez del Prado (subdirector del Programa de Capacitación, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Fernando Pedrão (director del Programa de Desarrollo Regional y Urbano, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Rogério Pinto (especialista en administración pública, Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., Estados Unidos)
- Louis A. Rodríguez (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., Estados Unidos)
- Pedro Sáinz (Programa de Capacitación, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Aldo E. Solari (director del Programa de Planificación Social, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- Gerson Augusto da Silva (subdirector del Departamento Económico a cargo de la División de Finanzas Públicas, Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., Estados Unidos)
- Héctor Soza Valderrama (director del Programa de Planificación Industrial, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile)
- David Tejada de Rivero (director del Centro Panamericano de Planificación de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Santiago de Chile)
- Víctor E. Tokman (Organización de los Estados Americanos, Santiago de Chile)
- Uri Wainer (economista principal, Departamento de Asuntos Económicos, Organización de los Estados Americanos, Washington D. C., Estados Unidos)

## INTRODUCCIÓN

En la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social celebrada en México en septiembre de 1969, varios consejeros señalaron la necesidad de realizar un seminario para examinar los problemas de la planificación en América Latina. Con ello se pretendía dar continuidad a una discusión iniciada ya en 1965, con la realización de un debate en torno a los temas que en la época eran motivo de especial preocupación para los planificadores.<sup>1</sup>

El período transcurrido desde aquel primer seminario y la experiencia que, en materia de planificación se adquirió durante ese lapso, hacían comprensible la sugerencia de continuar la discusión iniciada y examinar los problemas que en la situación actual enfrenta la planificación. Los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de Estados Americanos en ese Consejo Directivo acogieron con gran interés esa propuesta y manifestaron su deseo de colaborar en la organización de un nuevo seminario.

En febrero de 1971, se llevó a cabo en Washington una reunión a la que concurrieron funcionarios de las tres instituciones, con la finalidad de discutir el temario y organización del Seminario. Los acuerdos logrados se sintetizaron en un documento posteriormente enriquecido con los aportes de técnicos, políticos y funcionarios públicos de varios países latinoamericanos que fueron entrevistados. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, sobre la base de dichas entrevistas, elaboró un informe que fue discutido en las otras dos organizaciones patrocinantes del Seminario y constituyó un valioso antecedente para la confección del temario definitivo.

Posteriormente, en agosto de 1971 se realizó una nueva reunión en Washington entre funcionarios de las tres organizaciones participantes, técnicos de otras entidades internacionales y expertos que actuaron a título personal. En esta reunión se discutieron las normas de funcionamiento del Seminario y otros aspectos complementarios, y fundamentalmente, sobre la base del documento preliminar y las sugerencias recogidas en las visitas a los países, se precisó el contenido del Seminario. A continuación se presenta un resumen de sus objetivos y temario.

1. Este Seminario se realizó en Santiago de Chile, en la Sede del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, entre el 6 y el 14 de julio de 1965.

## A. OBJETIVOS

Se planteó la necesidad de analizar los problemas que dificultan la acción de los mecanismos de planificación y encontrar líneas de solución para hacer más efectiva la acción de dichos mecanismos. Esta actividad debe, en último término, reflejarse en el grado de "racionalidad" de las medidas del gobierno, en lo que concierne a la ejecución de planes y programas incluyendo la selección, evaluación y ejecución de proyectos.

Para concretar estos objetivos se consideró conveniente remitir la discusión a tres puntos fundamentales que pretenden abordar lo que se estima constituyen los aspectos más importantes de los procesos de planificación en la actualidad. Estos puntos se relacionan con la coordinación que debe existir entre el proceso político y la planificación del desarrollo, con aspectos operativos del proceso de planificación y con ciertos tipos de problemas que enfrenta la planificación en el proceso de transformaciones que el desarrollo implica. La discusión pertinente sería precedida de un análisis de la experiencia histórica en materia de planificación que, enfocada según los tres puntos indicados, serviría de marco de referencia para ubicar mejor la discusión de las situaciones actuales.

## B. TEMARIO

### 1. *Aspectos generales*

El Seminario se iniciaría con la discusión de las experiencias de planificación en América Latina. En este sentido se centraría la atención en aspectos relacionados con la adecuación de los sistemas de planificación, sus técnicas y sus procedimientos, a las necesidades actuales de la política de desarrollo, y al problema de la dotación de cuadros técnicos y de la disponibilidad de información básica. Para ello se contaría con un documento que contuviera el análisis de los problemas más significativos que han enfrentado los procesos de planificación en la región. Además los participantes al Seminario deberían presentar breves reseñas de la evolución de dichos procesos basados en su propia experiencia, lo que complementaría el documento antes mencionado y en conjunto constituiría el marco de referencia para esta discusión.

### 2. *Los procesos de planificación y sus relaciones con los centros de decisión*

En este tema cabría discutir los principales aspectos de la coordinación que debe existir entre el proceso político y la planificación del desarrollo.

- a] El problema de la coordinación de los postulados políticos del gobierno, tanto en lo que se refiere a sus objetivos como a su estrategia y planes con las políticas concretas y la selección de los instrumentos de acción.
- b] Formas de conciliar el horizonte temporal que se deriva de los intereses políticos del gobierno con las secuencias que imponen las condiciones técnicas de las acciones y políticas de desarrollo.
- c] Procedimientos para determinar tanto las condiciones de viabilidad técnica y sociopolítica que se vayan presentando con el avance en la ejecución de los planes, como la evaluación de los riesgos que surjan de la aplicación de medidas concretas.

### 3. Aspectos operativos del proceso de planificación

En este tema se señaló la utilidad de concentrar la atención en lo siguiente:

- a] La organización y ubicación de los mecanismos de planificación que aseguren el adecuado contacto con los medios políticos y con las entidades ejecutoras de los planes, para garantizar el éxito de los mismos.
- b] Los procedimientos para asegurar la compatibilidad de las políticas y normas administrativas que se adopten con los planes.
- c] Las relaciones de la planificación con los mecanismos de asignación de recursos públicos y privados.
  - i) El proceso presupuestario.
  - ii) La gestión de las instituciones públicas descentralizadas.
  - iii) El sector privado.
  - iv) El sistema tributario.
- d] La concreción de los planes en proyectos específicos.
  - i) El problema de la generación y selección de proyectos.
  - ii) El sistema de preinversión y los objetivos del plan.
  - iii) Fuentes y políticas de financiamiento.
- e] La vinculación de la política monetaria, bancaria, cambiaria, de ingresos, etc., con la formulación y ejecución de planes.

### 4. La planificación en el proceso de cambio

Se estimó conveniente concentrar la discusión en los siguientes temas:

- a] La adaptación de la planificación a condiciones políticas cambiantes.
- b] La dinámica que origina un proceso de cambio y su compatibilización con la secuencia de los planes.
- c] Modalidades que debe adoptar la planificación para adecuarse a un proceso de cambios en lo referente a:

- i) La política a corto plazo y los objetivos de los planes.
- ii) El contenido de los planes a mediano y a largo plazo.
- d] La compatibilización de objetivos económicos y sociales conflictivos.
- e] Modalidades que debe adoptar la planificación para incorporar la participación popular y la de los agentes económicos y sociales en el proceso de desarrollo y para adecuarse a las características socioculturales de la comunidad.

Se estimó conveniente que el Seminario dispusiera de dos clases de documentos.

En primer lugar se previó la confección de dos documentos para cada uno de los títulos en que se divide el temario. Estos documentos deberían contener un análisis de esos temas y la información básica pertinente referida en lo posible a la América Latina en su conjunto, o a experiencias muy destacadas.

Una segunda clase de documentos corresponde a un comentario o crítica de cada uno de los trabajos presentados sobre los puntos dos, tres y cuatro del temario.

### C. DESARROLLO DEL SEMINARIO

El Seminario se llevó a cabo en la sede del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en Santiago, Chile, entre el 17 y el 21 de julio de 1972. En la sesión inaugural los participantes eligieron las autoridades del Seminario. La designación de autoridad máxima recayó en la persona del presidente del Consejo Directivo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, señor Leopoldo Solís. El señor Ricardo Cibotti, director del Programa de Capacitación de esta misma organización, fue nombrado secretario técnico.

Los debates del seminario se dividieron en sesiones plenarias y en reuniones de tres grupos de trabajo. Cada uno de los cuatro temas del Seminario fueron expuestos en sesiones plenarias, analizados por los comentaristas previamente designados, y discutidos por los participantes. Las tesis más importantes fueron examinadas en detalle en las reuniones de grupos de trabajo, cuyas conclusiones fueron objeto de nuevas confrontaciones en sesiones plenarias.

PRIMERA PARTE

LAS DISCUSIONES EN EL SEMINARIO





## A. ENFOQUE GENERAL

Se presenta a continuación un resumen de los temas que merecieron mayor atención durante los debates del Seminario. Tales debates tuvieron como pauta los trabajos y comentarios presentados por diversos autores cuyo texto se incorpora en la Segunda Parte de este informe.

Aunque se hicieron esfuerzos por incluir el mayor número de puntos de vista sustentados por los participantes, no se desconoce la posibilidad de haber omitido alguno.

Del examen de los documentos, ponencias e intervenciones de los participantes predomina un conjunto de juicios respecto del proceso de planificación en América Latina. En efecto, se reconoció en forma unánime la vigencia de la planificación como herramienta fundamental para la conducción económica, social y política que ejercen los gobiernos.

Otras opiniones generalizadas señalan la necesidad de replantear los alcances de la planificación. El mayor conocimiento hoy existente sobre los problemas del desarrollo latinoamericano obliga a redefinir las tareas y alcances de la planificación, como queda de manifiesto más adelante.

Muchos planteamientos íntimamente ligados a dicho esfuerzo por redefinir alcances y tareas trataron de identificar y ponderar los obstáculos que enfrenta el proceso de planificación. La experiencia acumulada durante años de trabajos destinados al esclarecimiento de los problemas que pretendía resolver la planificación, y los reiterados ensayos por alterar el estilo tradicional de concebir e implantar políticas económicas, permitieron un mayor conocimiento de las dificultades que deben enfrentarse para poner en práctica una política económica asociada a un plan. Finalmente, hubo consenso en reconocer que, dadas las complejidades de la planificación, se hace necesaria una actitud realista para proyectar las perspectivas del proceso. Contrasta esta concepción con las desmedidas expectativas generadas por los primeros planes y con el pesimismo que acompañó la frustración de estas aspiraciones iniciales. Es útil destacar que esta posición, aunque más cauta, no implica un renunciamiento a los objetivos básicos de la planificación; por el contrario, se observa actualmente una gran confianza en que la planificación asumirá responsabilidades cada vez más decisivas en los procesos socioeconómicos de los países de América Latina.

## B. OBSTÁCULOS AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

En los debates del Seminario se señalaron y analizaron una serie de problemas específicos que en el pasado dificultaron el proceso de planificación. En

las páginas siguientes, agrupados en cuatro categorías, se recogen los planteamientos que en este sentido hicieron los participantes.

### 1. *La planificación y las funciones y naturaleza del Estado*

Muchas de las discusiones sobre los diversos aspectos de la planificación tuvieron como marco de referencia un elemento básico: la definición del papel que le compete al Estado en el proceso económico y social. Más aún, en algunos de los problemas más controvertidos, pudo advertirse que las discrepancias no giraban tanto en torno a las diversas modalidades de planificación planteadas, sino más bien acerca del papel atribuido al Estado.

Se aceptó que la planificación actúa dentro de un sistema eminentemente dinámico que incluye muchas variables cuyas interrelaciones son difíciles de dilucidar, y que debe lograr compatibilidades cuya obtención constituye un reto formidable para los planificadores; por una parte, las modalidades y alcances del proceso de planificación deben adaptarse al papel que según una sociedad o el poder político de un país, debe desempeñar el Estado en relación con el resto de la economía; por otra, se reconoció que en muchos países la capacidad funcional del Estado no está en armonía con el proceso de desarrollo ni con los objetivos que la sociedad o el poder político plantea o persigue. Acerca del primer aspecto, cuando la planificación propone medidas que afectan el grado de intervención o acción directa del Estado, deberá tener la precaución de no exceder los límites que el poder político le fija. El riesgo de perder vigencia por falta de un apoyo mínimo se acrecienta cuando no se consideran las restricciones existentes. Por otra parte, es propio de la planificación colaborar en la definición de los rasgos sobresalientes de las transformaciones que se pretenden alcanzar, establecer las etapas que deben ir cumpliéndose para lograrlas, y proponer los cambios legales y administrativos correspondientes.

A la necesidad de lograr las mencionadas compatibilidades, se agrega la exigencia de disponer de un grado de consenso que haga viables los propósitos contenidos en los planes. Pero en torno a este punto no hubo unanimidad de pareceres. Para algunos participantes es conveniente que los organismos de planificación cooperen en la creación de un consenso generalizado en torno a los objetivos del desarrollo, tanto en la esfera de la administración pública como en el ámbito político, incluida la opinión de los grupos sociales más importantes. Atribuyeron al logro de dicho consenso una importancia primordial y expresaron que de otra manera la planificación difícilmente podría cumplir sus funciones. En cambio, para otros participantes, las transformaciones que habitualmente postulan los planes ya implican un profundo proceso de cambio.

Puesto que estas transformaciones suponen una alteración, a veces drástica, de la estructura de poder, parece lógico admitir una espontánea oposición de los grupos perjudicados, lo cual hace imposible un consenso general. Más aún, en este sentido la tarea de la planificación no consistiría en crear dicho consenso, sino en ilustrar adecuadamente a los grupos políticos y sociales proclives al cambio, acerca de las transformaciones que contienen los planes para que se constituyan en su base de sustentación. Se reconoce que al hacer explícitas las transformaciones que se desea concretar pueden agudizarse los conflictos que acompañan a dichos cambios; desde luego, no cabría atribuir a la planificación ser la causante de conflictos que son propios del sistema sociopolítico.

Con frecuencia se observan desajustes entre los propósitos de la planificación y las capacidades de la administración pública. En tal sentido, se puso de manifiesto que los planes en América Latina han propuesto una serie de objetivos que suponían, a su vez, cambios que se intentó llevar a la práctica con una administración pública que precisamente respondía a un estado de cosas que se deseaba modificar. En general, hubo acuerdo en señalar que uno de los obstáculos con que tropezó la planificación fue justamente el no haber propuesto en el aparato público las reformas administrativas, y hasta transformaciones estructurales básicas, acordes con las tareas que supone la planificación. En efecto, las oficinas de planificación se crearon y agregaron a un sector público, sin plantearse las nuevas relaciones funcionales, de manera tal que aquéllas pudiesen constituir una parte activa e importante de un nuevo sistema administrativo. Su incorporación al aparato público, por lo menos en la mayor parte de los casos, fue forzada y artificial, lo que se tradujo en una clara falta de vinculación sustantiva entre el organismo planificador y el resto de la administración pública. Incluso, algunos participantes destacaron casos en los que dicha falta de vinculación tuvo su origen en el intento de ciertas oficinas de planificación por imponerse a una estructura institucional fuerte, en vez de adaptarse a ella.

En estrecha relación con el tema tratado en el párrafo anterior, se prestó especial atención a la ubicación y funciones de la oficina central de planificación. En términos generales hubo acuerdo que esta oficina debe estar situada al más alto nivel de la administración pública, pero se expresaron opiniones diversas sobre las funciones que debía realizar. Así, algunos participantes pusieron el acento sobre la conveniencia de que el mecanismo de planificación tuviera un carácter eminentemente coordinador y, simultáneamente, asumiera una función vigilante acerca del cumplimiento de los programas, proyectos y líneas de política del plan. La ejecución de ambos tipos de tareas hace esencial la presencia del organismo planificador en las juntas, comisiones y otras entidades que deciden sobre políticas de inversión, precios, salarios, tarifas, aranceles, etc.

En el diseño de estas políticas es precisamente donde se generan los conflictos entre el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes, y las presiones que se manifiestan en la coyuntura. Para que la resolución de estos conflictos mantengan al sistema en la trayectoria diseñada en el plan, es necesaria la presencia activa de los mecanismos de planificación, para conseguir una efectiva vinculación con los centros de decisión, y de esa manera influir con más fuerza a corto plazo. La formulación de planes a mediano y a largo plazo permitiría orientar las mencionadas tareas de coordinación.

Como posición alternativa a la que se acaba de describir, se concibió una oficina de planificación de muy alto nivel, una especie de "superministerio", con autoridad suficiente para tomar decisiones básicas en la asignación de recursos, orientar las políticas sectoriales y dirigir la coordinación que requieran estas funciones. En este caso, las diversas tareas de planificación, tales como la formulación de planes a distintos plazos, la evaluación y el control de su ejecución, las que se plantean en torno a las decisiones de política económica, etc., desempeñarán un papel importante en la evolución del sistema socioeconómico. Sin embargo se advirtió, en primer lugar, el peligro de convertir a la oficina de planificación en una suerte de gobierno paralelo, con lo cual se dificultaría la transformación de la administración pública que el proceso requiere, originándose además numerosos conflictos que entorpecerían el funcionamiento del aparato estatal en torno al plan. En segundo lugar, se recalcó que en la situación actual de la mayoría de los países latinoamericanos, la planificación cumple una tarea predominantemente asesora, difícil de sobrepasar, dado el marco institucional y administrativo que prevalece en ellos. En apoyo de esta segunda posición, algunos participantes sugirieron distinguir entre planificación jerárquica, fuertemente centralizada, y planificación participativa; advirtieron, como principales peligros de la primera, fricciones en el proceso de coordinación y falta de incentivos para que las diversas agencias estatales asuman responsabilidades; y por otro lado, destacaron las ventajas de la planificación participativa porque mejora la información desagregada, proporciona mayor sustento y operatividad al plan y estimula su ejecución.

Dentro de la preocupación general por identificar incompatibilidades entre las funciones de la planificación y la capacidad de la administración pública, apareció con sugestiva insistencia el problema que plantea la ubicación de la oficina de presupuesto y las funciones que ejercerá. La discusión de este punto se vinculó al aspecto más general acerca de la capacidad de los mecanismos de planificación para decidir sobre la asignación de recursos.

Si bien no hubo acuerdo sobre la conveniencia de que la oficina de presupuesto formara parte integrante de la oficina de planificación, se reconoció que entre ambas reparticiones deberían existir múltiples relaciones de coordinación y complementación.

Quienes abogaron en favor de confiar la planificación y el presupuesto a una sola institución, plantearon la conveniencia de centralizar en dicho organismo la capacidad necesaria para mantener el plan dentro de sus lineamientos básicos, ante las muy variadas y aleatorias contingencias que debe enfrentar la ejecución de programas y proyectos. Destacaron asimismo que una entidad como la oficina de planificación está en mejores condiciones para asignar recursos, gracias a la visión más amplia que tiene no sólo del plan, sino también de la política de desarrollo. Se reduciría así al mínimo el efecto de ciertas prácticas reconocidas como propias de los ministerios de hacienda, y cuya consideración exclusiva puede perjudicar el proceso de desarrollo, tales como las de obtener, a todo trance, un equilibrio de ingresos y gastos. Se consideró además que si se hiciese cargo del presupuesto, el mecanismo de planificación adquiriría un mayor poder dentro de la administración pública, lo que redundaría en una acrecentada capacidad de coordinación y, por lo tanto, en un fortalecimiento del mecanismo planificador para cumplir el resto de sus funciones específicas.

Estas apreciaciones fueron criticadas tanto en relación con el fondo del problema como con ciertos aspectos operativos. Si se postula la integración del presupuesto a la entidad planificadora, resultaría inconsecuente que no se reclame también la integración de otros mecanismos importantes en la asignación de recursos. La resolución del problema, por tanto, supone delimitar las atribuciones del mecanismo de planificación. En cuanto a los aspectos operativos, se consideró que sería inconveniente sobrecargar a la planificación con las tareas propias de la ejecución presupuestaria, por ser éstas engorrosas y tener que ocuparse, generalmente, de detalles minúsculos, que restarían eficacia a las labores auténticas de la formulación, evaluación y control de planes a corto, a mediano y a largo plazo.

En contraste con las posiciones antes expuestas, se propuso distinguir las tareas de elaboración, ejecución y control de presupuesto, dividiendo la responsabilidad de dichas funciones entre las oficinas de planificación y las de presupuesto. Las tareas de elaboración y control serían propias de la planificación, o estarían muy ligadas a ella, la ejecución quedaría bajo la competencia del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, se observó que el funcionamiento del sistema impositivo, en lo que se refiere a la recaudación de recursos financieros para el Estado, impone ciertas condiciones al manejo del presupuesto que hace recomendable no separarlo en distintas instituciones. En consecuencia, resultaría más eficaz reforzar la coordinación entre planificación y hacienda, para lograr así una mayor racionalidad en la asignación de recursos y en la estructuración y operación del gasto público.

Finalmente, hubo acuerdo en que la resolución de los problemas señalados debería encuadrarse dentro de las peculiaridades de cada país, tanto en lo que concierne a su estructura de poder, a la fuerza que conservan las

prácticas y hábitos tradicionales, al tipo de planificación que se desee realizar, como también en función de los objetivos propuestos.

## *2. Deficiencias en la etapa de preparación de los planes*

El lapso transcurrido entre los inicios de la planificación y el presente significó un claro progreso en el conocimiento de los problemas que aquejan a los países latinoamericanos. Por esta razón, hoy en día se está en condiciones no sólo de señalar las deficiencias más significativas, sino también de identificar aquellas omisiones o errores que perturbaron seriamente la aceptación y ejecución de planes de desarrollo.

Durante la primera etapa de los procesos de planificación predominó un concepto que asignaba un carácter esencialmente técnico a las funciones de una oficina de planificación; este punto de vista determinó descuidos cuando se consideraron los efectos que la inestabilidad política y el carácter del sistema de poder tienen sobre las modalidades de la planificación. En la actualidad se reconoce la importancia que reviste tener en cuenta la frecuente inestabilidad política, para definir las modalidades de funcionamiento de las oficinas de planificación. Estas deben adaptarse, y según algunos participantes, hasta contribuir, con mucha flexibilidad, al ordenamiento del proceso político, sin perder por ello su sentido de previsión a mediano y a largo plazo. Asimismo, se tiene ahora clara conciencia del carácter no neutral de la planificación, lo que implica que las actuaciones de los técnicos planificadores entrañen, explícitos o implícitos, juicios políticos bastante definidos. Así, hasta llegó a plantearse la conveniencia de descalificar la dicotomía políticos-técnicos. En todo caso, la aceptación del hecho que el diseño de un plan supone compromisos políticos, se considera un importante progreso en las relaciones que deben existir entre políticos y planificadores. Por ello, la mayoría de los participantes subrayó la necesidad de un diálogo permanente entre los encargados de la planificación y los representantes del poder político. Debe buscarse armonizar criterios aparentemente contradictorios dentro de un marco que abarque no sólo el análisis de los objetivos sino también el de los instrumentos y técnicas que se pretende utilizar.

Esto es especialmente válido con relación al frecuente descuido en los planes a corto plazo, período sujeto a restricciones de todo orden, y principalmente las de tipo sociopolítico. Se hace también necesario prestar mayor atención en los planes a las posibilidades que se le presenten a los países en aspectos como los vinculados a las relaciones internacionales y a las transformaciones sociales que se vienen operando, y también a todos aquellos factores políticos que, en diferentes formas, condicionan el marco dentro del cual actúa la planificación.

En la preparación de los planes, uno de los aspectos donde se reconoció existen graves omisiones, fue en el de la movilización de recursos internos. Esta deficiencia se consideró de especial importancia, pues la consideración explícita de dicho problema permite enriquecer los criterios de asignación de recursos y los que determinan las prioridades de los proyectos de inversión.

Con respecto a la movilización de recursos internos se subrayaron dos aspectos que merecen mayor atención. En primer lugar, se señaló que el plan, además de tener en cuenta objetivos y metas de los distintos grupos sociales, debía considerar simultáneamente sus responsabilidades y deberes; la asignación de recursos debería ir acompañada de una clara definición de los esfuerzos y sacrificios requeridos. En segundo lugar, los programas de movilización y asignación de recursos deben insistir más sobre las posibles soluciones del problema de capacitación de mano de obra y desempleo. En efecto, en los países en desarrollo, donde existe abundante mano de obra y son elevados los índices de desocupación abierta o encubierta, con bajo costo relativo del factor trabajo, es razonable considerar este hecho no sólo como un problema grave por resolver, sino como una opción que puede acarrear ventajas en la elección de modos de producción.

En cuanto al papel de los organismos internacionales de financiamiento se llamó la atención sobre el tipo de proyectos financiables y los criterios de evaluación que aplican dichos organismos. Se observó que muchos de los proyectos de desarrollo implicaban grandes riesgos, lo que hace inconveniente la aplicación de criterios puramente económicos para decidir los préstamos. En este sentido, hubo acuerdo sobre la necesidad de plantear nuevos criterios de evaluación de proyectos, capaces de incorporar aspectos no económicos. Tal necesidad adquiere hoy carácter urgente, pues los gobiernos deben resolver una creciente cantidad de problemas donde los componentes políticos y sociales predominan sobre los meramente económicos.

También se hizo hincapié sobre la necesidad de que los economistas y las oficinas de planificación también participen durante las primeras etapas de la elaboración de proyectos, de forma tal que los ingenieros tomen en cuenta los criterios orientadores de la planificación, y no se repita la situación ya habitual que conduce a la evaluación cuando la ingeniería introdujo una gran inflexibilidad en la selección de alternativas técnicas.

Se reconoció que en varios campos ya existe en América Latina una razonable capacidad para la preparación y ejecución de proyectos. Pero hay sectores importantes en las políticas de transformación económica y social, que carecen de instituciones con competencia suficiente para materializar en proyectos los objetivos perseguidos en los planes. Así, en materia de caminos, puertos y electricidad, se puede contar con una base aceptable de proyectos, pero no sucede lo mismo en ramas como la petroquímica, la metal-mecánica y otras industrias de transformación, la agricultura, la educación, el

desarrollo urbano, la tecnología, etc., y más especialmente cuando se trata de proyectos de escala reducida.

### 3. *Deficiencias en la etapa de ejecución de planes*

Si bien se lograron progresos importantes en la preparación de los planes, se reconoció que los avances fueron menores en materia de ejecución. Esta forma desequilibrada de superar problemas no resulta sorprendente, pues los avances en el campo de la ejecución están condicionados por los logros alcanzados durante la etapa del diagnóstico. Esto permite mirar con optimismo el futuro de la planificación, pues un plan apoyado sobre un diagnóstico que refleje la madurez lograda incluirá políticas más fáciles de llevar a cabo.

En las discusiones del Seminario se destacó la importancia que tiene evaluar el grado de apoyo con que cuentan las opciones propuestas en los centros de poder. Se subrayó que es durante la etapa de adopción de decisiones y ejecución de políticas cuando los errores de apreciación sobre la viabilidad de las medidas previstas ocasionan daños irreparables al proceso de planificación. Obviamente, esto adquiere una importancia capital cuando las decisiones implicadas representan cambios significativos en el funcionamiento de la actividad socioeconómica.

En condiciones de inestabilidad, las modalidades, las técnicas y los instrumentos de planificación son sometidos a dura prueba, pues quedan dificultadas las posibilidades de previsión, y se suscitan agudos problemas en el diseño y ejecución de los planes. Si la oficina de planificación no demuestra gran flexibilidad para adaptarse a este tipo de situaciones, es muy posible que sea desplazada durante la etapa de ejecución de los planes y políticas. Ante condiciones como la indicada, será necesario que la planificación desarrolle una aptitud y una capacidad analítica que le permitan abordar los problemas coyunturales, y contribuir a su solución junto con otras instituciones del sector público.

Los análisis de viabilidad durante la etapa de ejecución implican disponer de una información pormenorizada y oportuna referida tanto al campo económico como al sociopolítico. No siempre la evaluación de los efectos económicos que la ejecución de políticas entraña es compatible con la evaluación de los efectos sociopolíticos; es función del mecanismo planificador ayudar a determinar los costos y beneficios que supone cada decisión.

Se aludió a las diferentes actitudes de los políticos durante la etapa de aprobación de los planes y durante su ejecución. Con frecuencia proclives a aceptar los planes sin un previo examen profundo muéstranse más tarde reacios a adoptar las medidas que aseguren su cumplimiento. Esto obliga a reforzar los contactos entre los planificadores y los centros políticos de decisión cuando los planes deben ser instrumentados.



Se señaló también que las relaciones de la oficina de planificación con el sector privado deben constituir una preocupación permanente. En las economías mixtas, en las que el mercado juega un papel importante para la solución de sus problemas fundamentales, y particularmente en materia de asignación de recursos, es indispensable la participación del sector privado para el cumplimiento de los objetivos de los planes. Como una posible alternativa de vinculación se propuso que el diálogo y contacto con el sector privado se concentrara preferentemente en las oficinas sectoriales de planificación; éstas definen prioridades específicas para las distintas ramas y actividades dentro de cada sector, y por el tipo de información y conocimiento detallado que poseen están en mejores condiciones para discutir los proyectos y programas del sector privado, como asimismo para señalar las actividades prioritarias y orientar de ese modo el quehacer privado dentro de los lineamientos del plan. Por otra parte, se manifestó que la gestión gubernamental dispone de una serie de instrumentos, directos e indirectos, para influir y a veces determinar un cierto comportamiento del sector privado; el empleo de estos instrumentos admite una amplia gama de variaciones, la mayoría de las cuales sólo se ha utilizado en muy contadas oportunidades.

#### 4. *Limitaciones de orden metodológico y técnico*

Al analizar los procesos de planificación se reconoció que había deficiencias en el funcionamiento interno de los mecanismos de planificación, atribuibles éstos no sólo a fallas en las relaciones de dichos mecanismos con el contexto social y político dentro del cual actuaban. Efectivamente, no puede omitirse el limitado alcance de las técnicas de planificación utilizadas en los primeros planes, en los cuales se usaron modelos sumamente agregados y simples, información fragmentaria y no siempre fidedigna. Además no se tuvieron en cuenta en forma adecuada los objetivos múltiples de la planificación, y se emplearon criterios de evaluación de proyectos sin adaptarlos a las circunstancias imperantes. Se reconoció que en los esfuerzos efectuados en materia de planificación se ignoraron con frecuencia importantes instrumentos y políticas de ejecución, así las políticas monetarias, cambiarias, de precios, salarios, tarifas, etc.

Fue unánime el criterio respecto de la necesidad de detallar los objetivos contenidos en los planes, para facilitarle al político la comprensión de su alcance; al mismo tiempo, esta especificación permitiría vincular dichos objetivos con los instrumentos de política económica, tarea en extremo difícil, si no imposible, cuando se utilizan exclusivamente variables macroeconómicas agregadas.

Al referirse a los objetivos múltiples, se coincidió que, en general, los planes de muchos países de América Latina están inspirados, cada vez más, en conceptos de desarrollo más amplios e interdisciplinarios, los que abarcan una gama muy vasta de problemas económicos, sociales y políticos.

Esta ampliación del concepto de desarrollo plantea al planificador el problema de utilizar, tanto en las técnicas de formulación de planes como en las de evaluación de proyectos, funciones de bienestar dependientes de diversas variables.

Las dificultades derivadas del hecho que no puede suponerse, en general, que la función de bienestar se obtenga por agregación de funciones simples, hace necesario investigar métodos que puedan ayudar al planificador en su responsabilidad de ponderar adecuadamente los distintos objetivos perseguidos. La interrelación entre diversos objetivos debería analizarse en forma rigurosa, siguiendo probablemente las técnicas de análisis de sistemas y cálculo de variaciones.

Además, es necesario destacar que las áreas de complementación, sustitución o conflicto, entre diversos objetivos pueden variar a través del tiempo y requerir un análisis en distintos períodos. Estos métodos garantizarán la aspiración, expuesta en puntos anteriores, de evaluar el corto plazo con visión y perspectiva de largo alcance. Los análisis intertemporales se complican si se considera que los conceptos de flexibilidad, divisibilidad y movilidad de recursos no coinciden en la generalidad de los casos con la realidad.

Todas estas consideraciones hacen que la formulación de objetivos y la búsqueda de posibilidades que permitan un aprovechamiento óptimo de los recursos sean tareas complejas pero esenciales en el proceso de planificación. En algunos casos, la determinación de la índole complementaria, o de sustitución de varios objetivos, es susceptible de cuantificación si bien con amplios márgenes de error. De todos modos, el planificador debería hacer explícitos los distintos conjuntos alternativos de objetivos, calcular su costo económico aproximado, y sus efectos sobre el logro de otras metas a corto, a mediano y a largo plazo, para someterlos a la consideración de aquellos a quienes compete adoptar una decisión política. En muchos casos, se obtiene de esta manera una información adicional que enriquece la definición original de los objetivos.

Además de la necesidad de ofrecer una consideración explícita a la interrelación entre distintos objetivos en el diseño de la estrategia de desarrollo, se señaló que las orientaciones así establecidas deberían incorporarse también a los criterios que orienten la evaluación de proyectos. Vinculado a esto, también se discutió el alcance de los precios de cuenta como instrumento destinado a incorporar criterios no tradicionales en la evaluación de proyectos. Algunos participantes opinaron que, en muchos casos, dicho alcance era limitado, y propusieron utilizar métodos complementarios, como el de

extraer directamente de la estrategia criterios que fijaran topes a ciertos tipos de inversiones o crearan incentivos especiales para otras.

Con relación a la inversión privada extranjera se señaló que, además de la evaluación económica de los proyectos, el gobierno podría establecer criterios guiándose por decisiones de orden político, orientados a promover o desalentar dicha inversión en los distintos sectores. Asimismo se indicó que con frecuencia no se hizo un empleo eficaz de diversos instrumentos tales como la política crediticia y tributaria, para influir sobre la estructura de la inversión interna.

Las reflexiones que desde distintos ángulos se enunciaron para calificar las relaciones entre el uso de técnicas e instrumentos, la consideración simultánea de objetivos y los criterios de evaluación de proyectos, reflejan las interrelaciones entre los aspectos anotados e indican cómo el progreso alcanzado en ciertas direcciones, requiere avances similares en otras, para que el conjunto refleje un enfoque integrado, en oposición a las concepciones parciales que caracterizaban las técnicas utilizadas en los primeros planes.

### C. PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACIÓN

En concordancia con el espíritu ya destacado en el enfoque general, los participantes expusieron no sólo las dificultades que debió enfrentar el proceso de planificación, sino también señalaron un conjunto de campos de investigación con el objeto de lograr en el futuro una mayor eficiencia de la planificación.

Las proposiciones presentadas responden a dos tipos de orientaciones. En un sentido se hizo hincapié en la necesidad de superar las deficiencias identificadas; en otro, se admitió que el proceso de desarrollo plantea nuevos problemas, los que a su vez exigen una continua renovación de las metodologías y modalidades de la planificación.

#### 1. *Superación de las deficiencias observadas*

La primera parte de este capítulo señaló las principales deficiencias y obstáculos que afectaron el proceso de planificación; y como consecuencia natural, se expusieron durante el Seminario una serie de propuestas. Con referencia a la escasa atención prestada en el pasado a los contactos del mecanismo planificador con sectores políticos, grupos de poder y el resto de las instituciones del sector público, se manifestaron algunas ideas sobre cómo organizar un sistema de planificación consustanciado con el sistema sociopolítico im-

perante. De otra manera, sería difícil corregir las fallas durante la etapa del diagnóstico, del diseño de planes y de su ejecución, pues en gran medida ellas deben atribuirse al desconocimiento de una valiosa información que sólo puede obtenerse en estrecha relación con los agentes de mayor peso político.

Con esta finalidad, una de las alternativas discutidas sostenía que la oficina de planificación debería ser, en cierto modo, un centro de confluencia donde se ponderaran las posiciones de los diferentes grupos, de modo que allí se generaran políticas económicas cuya viabilidad tuviera sólido sustento. Por otro lado, hubo quienes atribuyeron a la solución anterior el inconveniente de convertir a la oficina de planificación en un centro de pugnas políticas, lo cual no era su función e iría en desmedro de su carácter eminentemente técnico; y reconocieron aquella función como propia de las instituciones típicamente políticas de un gobierno.

La discusión del punto anterior llevó a considerar otro tema: la conveniencia que los organismos de planificación divulguen las políticas contenidas en los planes y la oportunidad de esa divulgación. Algunos participantes sostuvieron que dichas políticas deberían ser ampliamente difundidas y explicadas a los distintos grupos sociales, como una forma de crear consenso; otros en cambio, discreparon al respecto y señalaron los peligros que podría implicar una difusión pública anticipada de ciertas medidas, cuyo conocimiento previo podría desvirtuarlas.

Así como el tema de la participación, en el sentido de otorgar derechos mereció amplios intercambios de opiniones, también se reflexionó acerca de la necesidad de encontrar formas efectivas de asignación de responsabilidades. La planificación debe fomentar este paralelismo en campos tales como la toma de decisiones, la distribución de excedentes, la asignación de recursos, etc.

Asociado al problema de la participación en la ejecución de los planes, se destacó la importancia que tendría definir el papel que jugará el sector privado y delimitar con exactitud su esfera de acción. Como se trata de un tema al cual en el pasado, no se prestó la debida atención, la tarea propuesta exigirá una intensa investigación.

Otra de las tareas sugeridas en el transcurso del Seminario se refirió a la conveniencia de que el mecanismo planificador esté preparado para responder en forma ágil a las no siempre previsibles contingencias que, a corto plazo, y de una u otra forma, dificultan el logro de los objetivos de más largo alcance.

Si bien todos reconocen una serie de funciones clásicas y permanentes de una oficina de planificación, tales como la preparación de diagnósticos, el cálculo económico, la previsión, etc., no es menos cierto que las prioridades de cada una de ellas cambian en función de las contingencias políticas. En este sentido se propuso que se reestructure el sistema de planificación de forma tal que responda ágilmente a la inestabilidad que suele afectar al sistema político.

El carácter de propuestas como las que acaban de considerarse, implica abordar un campo donde no siempre existe un conocimiento teórico suficientemente probado, y por otra parte el intento de trasplantar experiencias de otras realidades significó en general fracaso y frustración. Sin embargo, los plazos perentorios a los que está sometido un proceso político no permite aguardar pasivamente formulaciones teóricas acabadas. Muchas veces las circunstancias obligan a la planificación a construir su teoría a través de la práctica, pues la necesidad de actuar no admite demoras. Se hace necesario entonces asumir riesgos, y dadas estas circunstancias se ha insistido sobre la conveniencia de realizar experimentos piloto para disminuir los riesgos que suponen los experimentos de carácter nacional.

Un objetivo propuesto en reiteradas intervenciones fue otorgar una mayor coherencia y estabilidad a la administración pública a través de la planificación. Para lograrlo se propuso elevar sustancialmente el nivel técnico de los integrantes del aparato estatal; asimismo se consideró deseable que un número importante de los funcionarios técnicos de los mecanismos de planificación no estuviera sujeto a las rotaciones que por causas políticas son tan frecuentes en América Latina. Y en el sentido de mejorar la operatividad del sector público, se enunciaron numerosas e interesantes reflexiones. En cuanto a la naturaleza de las políticas de ejecución de planes, se creyó oportuno observar la conveniencia de aprovechar una serie de mecanismos informales, sobre todo en lo que se refiere a la captación de información cualitativa, sin conformarse sólo con la amplitud de la estructura institucional existente.

En cuanto a la relación entre planificación y presupuesto, hubo participantes que sugirieron la utilidad de confeccionar presupuestos plurianuales, lo que representaría uno de los métodos operativos de planificación a mediano plazo. También se destacó el papel que puede desempeñar el presupuesto como vínculo entre la planificación global y la sectorial.

Con respecto a la ejecución coherente de políticas, se recomendó establecer planes financieros operativos capaces de otorgar unidad a los aspectos fiscales y monetarios, los que de otra manera se manejarían de acuerdo con los criterios restringidos de las instituciones responsables, y a la vez se recomendó establecer vínculos más precisos con el plan a mediano plazo.

Con relación a la falta de proyectos, se propuso para ciertos sectores que los mecanismos de planificación consideraran la creación de entidades para generar proyectos en estos campos; también se destacó aquí la necesidad de que estos nuevos organismos participaran no sólo en la generación de tales proyectos, sino en su promoción y ejecución.

Al mismo tiempo, se expresó que los organismos financieros internacionales deben fortalecer su sistema de coordinación para evitar se dupliquen esfuerzos como consecuencia de operar en áreas similares.

También se mencionaron algunos otros temas que, si bien hasta el presente parecían poseer preferente interés académico, comienzan a tener cierto

significado para los procesos de planificación; así el debate sobre los efectos que la evolución científica y tecnológica está produciendo en los países desarrollados, y las consecuencias directas e indirectas que dicha evolución tendrá sobre los países en vías de desarrollo. Se estimó que para una adecuada discusión de estos aspectos era preciso disponer de especialistas en estas materias junto a los planificadores. De ese modo el trabajo en las oficinas de planificación podrá orientarse dentro de una visión prospectiva que jugará un papel importante en la formulación de estrategias de desarrollo.

Una recomendación de carácter general que surgió en el Seminario, y que sirve de marco de referencia a muchas otras, se relaciona con la necesidad de disponer de estrategias a largo plazo deducibles del tipo de sociedad que se pretenda alcanzar o del proyecto nacional que se persiga. Especial importancia se asignó a la recomendación de tener siempre presente las peculiaridades propias de cada país, objetivo difícil de alcanzar si no se cuenta con una estrategia como la propuesta.

## *2. Planificación y cambio social*

Se ha preferido tratar por separado las reflexiones y recomendaciones hechas en torno a este punto, por existir la impresión generalizada de que en torno al mismo aún subsisten numerosas incógnitas por dilucidar.

Evidentemente, los países latinoamericanos, bajo diversas formas y durante distintos períodos, revelaron síntomas que hacen pensar que la planificación se ejercerá en un ambiente favorable al cambio social.

Uno de los aspectos que también mereció particular consideración en las discusiones del Seminario, fue precisar el papel que debe jugar y los problemas que enfrenta la planificación en una comunidad donde se plantean cambios sociales y estructurales significativos. Al abordar el tema, se suscitó un prolongado debate en torno al concepto de cambio social. Como consecuencia de las discusiones sobre las diferentes definiciones de cambio social, se plantearon distintas concepciones con respecto al grado de ingerencia que un gobierno puede tener en la generación o canalización de dicho cambio. Así, hubo quienes sostuvieron que cuando los gobiernos se proponen solucionar problemas básicos percibidos a través de las interpretaciones del desarrollo latinoamericano, como la eliminación de la marginalidad y la corrección de fuertes desigualdades en la distribución del ingreso, actúan como agentes del cambio social. Otros plantearon la posibilidad de que acontecimientos ajenos a la voluntad del gobierno estuvieran generando continuas y fuertes variaciones en la situación económica y social, por lo que el cambio parecería constituir una característica constante de estas sociedades. Se dieron ejemplos de alteraciones netamente económicas, como las derivadas de la modificación sustancial del precio internacional de un producto de exportación,

hecho que a juicio de varios participantes produciría cambios más importantes que muchas políticas consideradas clave por los gobiernos. Frente a estas opiniones, hubo quienes manifestaron dudas acerca de que las modificaciones registradas en los últimos años en América Latina, pudiesen haber tenido influencia significativa sobre las relaciones básicas existentes entre los distintos grupos sociales; quienes sustentaban esta opinión consideraron que los planificadores se habían adherido, aunque no siempre en forma explícita, al concepto de que un gobierno puede ser agente del cambio social. Así sus sostenedores habrían subestimado las dificultades políticas que implica instaurar reformas que garanticen el cambio social, generando de esta manera expectativas exageradas y la consiguiente frustración.

Dadas estas condiciones —ya sea porque efectivamente están ocurriendo serios cambios sociales y estructurales o porque predominan condiciones de inestabilidad como consecuencia de la pugna entre los factores que impulsan y los que refrenan estos cambios— las tareas de la planificación adquieren trascendencia y enfrentan obstáculos mayores.

Todos reconocieron que, aunque existieran limitaciones para hacerlo, en estas circunstancias la planificación debería buscar los medios que le permitan incorporar a sus estrategias y cálculos los elementos de cambio o inestabilidad señalados. Desde otro punto de vista, se sostuvo que el cambio requiere una movilización de la sociedad, en cuyo caso cabe a la planificación proporcionar una visión coherente del orden económico que las mayorías consideran deseable. Tampoco se desconoció que en tales ocasiones se plantearán nuevos problemas en un ambiente de comportamiento inestable, multiplicando las dificultades que ofrecen la elaboración de diagnósticos y la ejecución de planes y políticas.

En vista de las numerosas interpretaciones y calificaciones dadas a los procesos de cambios sociales, se convino recomendar investigaciones que permitan abordar adecuadamente la relación entre el cambio social y la planificación. En este sentido, una proposición que contó con apreciable apoyo, fue la de vincular cambios y planificación, aplicando un tratamiento epistemológico que distinguiera entre planificación “reactiva”, planificación “de ajuste” y planificación “creativa”. Los distintos horizontes de la planificación contendrían a estas categorías en diverso grado; así el corto plazo se relacionaría más con la planificación “reactiva” y “de ajuste” a los cambios, en tanto que el largo plazo tendría preferente vinculación con la planificación “creativa” como inductora de cambios sociales.

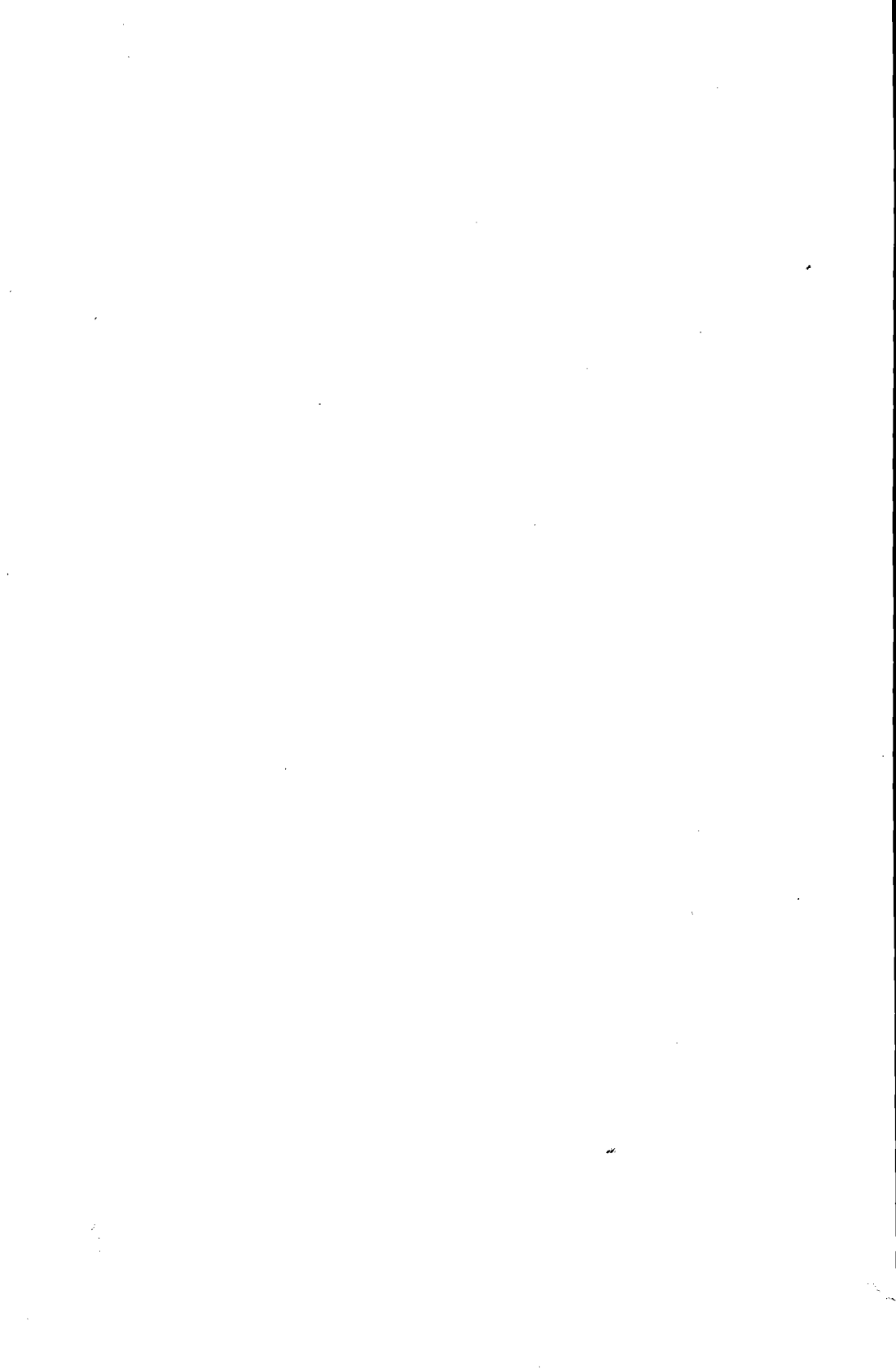
En el plano conceptual, todos coincidieron en que había un gran desconocimiento de las relaciones existentes entre cambio social, cambio estructural y cambio económico, y que esta materia requería mayor investigación, la cual debía basarse sobre las peculiaridades de cada país y la experiencia existente.





SEGUNDA PARTE

TRABAJOS PRESENTADOS AL SEMINARIO



## EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

RICARDO CIBOTTI, ARTURO NÚÑEZ DEL PRADO Y PEDRO SÁINZ

El análisis de la incorporación, evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina resulta verdaderamente complejo. No es independiente de un análisis simultáneo del contexto sociopolítico en el que se desenvuelven dichos procesos, lo que origina numerosas dificultades. Existe en general coincidencia en que la evolución económica latinoamericana tiene un escaso dinamismo, insuficiente para resolver numerosos problemas de crecimiento y desarrollo, y en que más bien va generando otros nuevos, algunos de ellos muy agudos, precisamente por la falta de velocidad o ausencia de ciertas transformaciones. Si la evolución de los procesos de planificación se contempla desde este ángulo, podría concluirse que estos procesos no rindieron los frutos esperados, y por consiguiente sería negativo el juicio sobre su evolución y hasta sobre sus perspectivas. Pero, ¿hasta qué punto la planificación fue un factor esencial en el insuficiente dinamismo de las economías latinoamericanas? Más bien son otros los factores determinantes que impidieron el desarrollo y afectaron además al propio proceso de planificación; si éste no fue un factor determinante de la evolución económica, y aunque ésta no haya sido satisfactoria, ello en modo alguno indicaría un alcance muy reducido de los procesos de planificación.

Así pues, el tema puede encararse desde distintos puntos de vista, a los que no serían ajenas las opiniones políticas y las posiciones ideológicas de quienes ahora enjuician la planificación. Debe insistirse por tanto en que es éste un análisis difícil, delicado, y que para efectuarlo no se cuenta con toda la investigación sistemática necesaria para dilucidar algunos de sus aspectos más controvertidos.

El presente estudio se basa sobre la experiencia que en este campo tienen la CEPAL y el Instituto, acumulada a través de estudios que han realizado ambos organismos sobre diversos aspectos vinculados a esta temática y sobre la observación constante que sobre la planificación viene realizando el Instituto desde hace varios años, debido a sus funciones específicas,

particularmente las más vinculadas a los países, que son los servicios de asesoría y las actividades de capacitación.

Se pretende con este trabajo, en primer término, brindar un conjunto de antecedentes útiles para situar las discusiones de los temas más específicos que componen la agenda del Seminario. Pero tiene también otra finalidad, examinar la tantas veces mencionada "crisis de la planificación". Se entiende que no hay tal crisis, que no existen elementos objetivos que permitan demostrar el fracaso de los intentos de planificación en la mayoría de los países latinoamericanos, salvo que se reduzcan dichos procesos a planteamientos muy elementales. Por el contrario, se estima que en sus pocos años de experiencia la planificación tuvo, en líneas generales, una evolución promisoriosa. Por supuesto que se advierten vacíos en su haber, que los planes están muy lejos de tener una viabilidad asegurada y que muchas de las proposiciones de los mecanismos de planificación no son atendidas o pecan por falta de realismo. Sin embargo, los procesos como tales y los mecanismos administrativos de la planificación han llevado al seno de la administración pública y a los medios políticos nuevos temas, formas diferentes de enfocar los problemas del desarrollo, así como también técnicas y métodos más perfeccionados que se han difundido en los gobiernos. En definitiva han planteado claramente la necesidad de racionalizar la acción estatal, han propuesto criterios orientadores para ello y, en muchos casos, se observa que aspectos importantes de la política de desarrollo de algunos países siguen las huellas que iban trazando ya desde antes los mecanismos de planificación.

Para el presente análisis se ha estimado conveniente, ante todo, exponer en forma sucinta el clima económicosocial imperante en América Latina en el momento que se incorporaron los procesos de planificación. Luego se comentan los tipos de tareas encomendados a los mecanismos correspondientes, se evalúan las experiencias iniciales y se especifican los puntos más característicos de su evolución reciente. Se ha considerado interesante referirse por separado a la evolución de las técnicas de planificación y, finalmente exponer algunas reflexiones sobre las perspectivas inmediatas de estos procesos.

#### A. RESEÑA DEL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL AL CUAL SE INCORPORA LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Es relativamente difícil situar con precisión las primeras experiencias de planificación en América Latina. El cuadro 1, que compendia las características de los organismos planificadores en veinte países de la región, permite advertir que en muchos de ellos aparecen diferentes fechas de instalación, las que corresponden a las sucesivas transformaciones experimentadas por esos

País. 1) Año de creación del primer organismo de planificación 2) del sistema actual	Organismos que fijan la orientación (nombre y composición)	Organismos técnicos	Organismos sectoriales	Organismos regionales
Argentina 1) 1961 2) septiembre de 1966	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (Presidente de la Nación y Ministros)	Secretaría del CONADE	El Ministerio de Obras y Servicios Públicos y algunas empresas del Estado elaboran programas sectoriales	Consejo Federal de Inversiones
Bolivia 1) 1953 2) julio de 1963	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Presidente de la República y Ministros con responsabilidades económicas y sociales)	Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación (Dirigida por el Ministro Secretario de Planificación y Coordinación)	En los ministerios de Economía Nacional, Agricultura, Ganadería, Colonización y Riego, Minas y Petróleos, Educación y Cultura, Asuntos Campesinos, Salud y Trabajo y Seguridad Social	En proceso de organización
Brasil 1) 1956 2) julio de 1963	Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica Consejo Consultivo de Planeamiento (técnicos, prensa, empresarios, trabajadores y organismos estatales o regionales de desarrollo). Asesoría de Estudios de Reforma Administrativa. Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso y Fondo de Financiamiento de Estudios de Proyectos y Programas	Corto plazo: grupos del Ministerio de Planeamiento Largo plazo: Escritorio de Pesquisa Económica aplicada (EPEA)	Núcleos de planeamiento sectorial en el Ministerio de Planeamiento Organismos específicos (ej. Grupo Ejecutivo de Integración de la Política del Transporte)	Ministerio de Coordinación de los organismos Regionales (para los organismos federales de planeamiento regional) Superintendencia del Desarrollo de Amazonia Superintendencia de Desarrollo del Nordeste Organismos de planificación en casi todos los Estados, dependientes de los gobiernos estatales
Colombia 1) 1951 2) diciembre de 1963	Consejo Nacional de Política Económica (Presidente, Ministros con responsabilidades económicas, jefe de Planeamiento, Gerentes del Banco de la República y de la Federación de Cafeteros) Grupo de consulta económica (ocho miembros elegidos por el Presidente a propuesta de entidades gremiales)	Departamento Administrativo de Planeación	Comités de Planeamiento (que fijan la orientación general presididos por cada Ministro) Oficina de Planeamiento, coordinación y evaluación (técnicas)	En los gobiernos departamentales Consejo Asesor (de orientación) y Sección de planeación departamental (técnico) Corporaciones autónomas de desarrollo, Cauca, Magdalena y Sinú, Sabanas de Bogotá y Ubaté-Chiquinquirá
Costa Rica 1) 1963 2) enero de 1963	Ministerio de Planificación Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión (ministros, altos funcionarios y asociaciones privadas) Comisión Consultiva de Planes (Jefes de Departamento del Ministerio de Planificación y representantes de organismos privados)	Ministerio de Planificación (oficina de Planificación)	En todos los ministerios y en las entidades descentralizadas y autónomas	-
Cuba 1) 1960 2) febrero de 1961	Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), presidida por el Primer Ministro e integrada por Ministros responsables de organismos centrales económicos	Secretaría Técnica de JUCEPLAN En tareas de control, el Banco Nacional de Cuba	Cada Ministerio debe transformar las instrucciones de la Junta Central de Planificación en planes concretos para cada sector y unidad	Centro Coordinador del Norte de Orientes y de Nuevitas
Chile 1) 1939 2) noviembre de 1964	Comité Económico de Ministros, que preside el ministro de Hacienda, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)	Oficina de Planificación Nacional	Sección de Planificación Sectorial de ODEPLAN Oficinas sectoriales en los ministerios de Agricultura, Vivienda, Educación y Salud, en la CORFO (funciona la de industria)	Sección de planificación regional de ODEPLAN Organismos de planificación regional (ORPLAN)
Ecuador 1) 1954 2) agosto de 1961	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Ministros con responsabilidad económica, Gerentes del Banco Central y Banco Nacional de Fomento y tres ciudadanos relevantes)	Secretaría General de Planeación Económica	Oficina de programación en los ministerios de Educación, Obras Públicas y Comunicaciones, Industrias y Comercio, Previsión Social, Trabajo y Salud Pública, Finanzas, Agricultura y Ganadería. Además en el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización y en el Centro de Desarrollo (CENDES)	Centro de Reconversión Económica del Austro, Junta de Recuperación Económica de Loja y Zamora-Chinipe; Centro de Rehabilitación de Manabí; Juntas de Fomento de El Oro, Carahí, Esmeraldas
El Salvador 1) 1962 2) abril de 1962	Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión Social y Obras Públicas, Presidente del Banco Central de Reserva, y dos representantes de la empresa privada y el secretario ejecutivo)	Oficina Técnica de Planificación dirigida por un Secretario Ejecutivo	Se están organizando comités de planeamiento en los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Educación y Salud Pública.	-
Guatemala 1) 1954 2) noviembre de 1954	Consejo Nacional de Planificación Económica de la Presidencia de la República (Ministro de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Presidente del Banco de Guatemala, del Instituto de Fomento de la Producción y tres delegados del Presidente de la República)	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica	-	-
Haití 1) 1962 2) julio de 1963	Comisariato Nacional de Desarrollo y Planificación (CONADEP)	CONADEP	-	-
Honduras 1) 1955 2) octubre de 1965	Consejo Superior de Planificación Económica (Presidente de la República, Secretarios de Estado de Economía y Hacienda, Comunicaciones y Obras Públicas, Recursos Naturales, Presidentes del Banco Central y de Fomento, un representante empresario y otro laboral)	Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (dirigido por un Secretario Ejecutivo con jerarquía ministerial)	En el Ministerio de Agricultura	-
México 1) 1958 2) marzo de 1962	Comisión Intersecretarial de Planeación del Desarrollo (representante de la Secretaría de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público)	Oficina técnica de la Comisión Intersecretarial	Las secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas con participación estatal elaboran programas de inversiones	Comisiones nacionales para proyectos específicos (ej. Cuenca del Palapaan)
Nicaragua 1) 1952 2) febrero de 1952	Consejo Nacional de Economía (Ministros de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, Presidente del Banco Central y del Banco Nacional y Gerente General del Instituto de Fomento Nacional, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República)	Secretaría técnica del Consejo Nacional de Economía (dependiente del Ministerio de Economía)	Oficinas de estudio y programación en la mayoría de los ministerios	-
Panamá 1) 1959 2) junio de 1959	Dirección General de Planificación y Administración del Ministerio de la Presidencia	Dirección General de Planificación y Administración Departamentos de Planificación, Presupuesto, Organización Administrativa y Administración del Personal	En los ministerios de Educación, Agricultura, Comercio e Industrias y Trabajo, Previsión Social y Salud Pública	-
Paraguay 1) 1948 2) septiembre de 1962	Consejo Nacional de Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Economía, Presidente y un representante de la Junta Monetaria del Banco del Paraguay. Con voz consultiva, dos miembros de la Cámara de representantes. El Presidente podrá designar otros tres miembros.)	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República (Secretario Ejecutivo)	-	-
Perú 1) 1962 2) octubre de 1962	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas, de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Instituto Nacional de Planificación)	Instituto Nacional de Planificación (jefe con jerarquía de Ministro) Consejo Consultivo de Planificación (presidido por el jefe del Instituto e integrado por representantes de empresarios, trabajadores, profesionales y universidades)	En los ministerios de Trabajo y Asuntos Indígenas, Educación Pública, Fomento y Obras Públicas y Asistencia Social, Agricultura. Además en la oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo y en el Fondo Nacional de Desarrollo Económico	Se prevén oficinas de planificación de regiones geoeconómicas y de las divisiones político-administrativas. Funcionarán corporaciones de Fomento de Cuzco, Arequipa, Madre de Dios, Tarma, Puno e Ica
República Dominicana 1) 1962 2) noviembre de 1965	Consejo Nacional de Desarrollo, (Presidente de la República, Ministros de Finanzas, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura, Educación, Salud y Previsión Social y Trabajo, Gobernador del Banco Central y Secretario Técnico de la Presidencia, miembros adjuntos: Director Nacional de Planificación y Director Nacional de Presupuesto)	Secretariado técnico de la Presidencia de la República (dirigido por un Secretario técnico)	En el Ministerio de Agricultura. Se prevén en los ministerios con funciones económicas y sociales y en las instituciones autónomas	-
Uruguay 1) 1960 2) noviembre de 1966	Oficina de Planeamiento y Presupuesto dirigida por una Comisión integrada por los ministros de Hacienda, Ganadería y Agricultura, Industria y Comercio, Trabajo y Seguridad Social, Obras Públicas, Salud Pública, Transporte, Comunicaciones y Turismo, y Cultura y el Director de la Oficina que la preside	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	En los Ministerios de Ganadería y Agricultura, Instrucción Pública y Previsión Social, y Salud Pública	-
Venezuela 1) 1958 2) diciembre de 1958	Presidente de la República, en Consejo de Ministros	Oficina Central de Coordinación y Planificación	Oficinas sectoriales en los Ministerios e institutos autónomos Grupos de coordinación sectorial	Corporación Venezolana de Guayana Comisión Promotora para el desarrollo de los Andes Consejo Zuliano de planificación

\* Se refiere a organismos que constituyen el origen del sistema actual



organismos hasta alcanzar su actual conformación.<sup>1</sup> Además hay conocidas experiencias previas a esas fechas, que en general se refieren a intentos de planificación de sectores económicos importantes o de aspectos de la infraestructura, en especial transportes y energía.

En términos muy generales, la formalización de las tareas de planificación económica en organismos de planificación reconocidos como tales y ubicados en un elevado plano de jerarquía de la administración pública, puede situarse hacia fines de la década de los años 50 y comienzo de los 60, especialmente después de la Carta de Punta del Este.

Las funciones que tuvieron bajo su responsabilidad esos organismos se considerarán más adelante. Por ahora baste decir que surgieron como respuesta al conjunto de problemas que caracterizaban el clima económico de la época. Se pretende en los párrafos siguientes hacer una sintética reseña de la situación entonces imperante, destacando por cierto sólo sus rasgos esenciales. No se pretende profundizar aquí el tema, por lo demás muy estudiado y analizado tanto para la región en su conjunto como para cada país por separado.

Hacia fines de los años 50 y comienzos del decenio pasado la mayoría de los países latinoamericanos —y por lo tanto la región en su conjunto— experimentaban ya un fuerte incremento demográfico que para el período 1950-60 significaba una tasa media de crecimiento anual de la población total de 2.8 por ciento<sup>2</sup> superior a la de las décadas anteriores y la más elevada del mundo. Este crecimiento demográfico iba acompañado de un fenómeno de éxodo rural, originado en épocas anteriores y que se prolongaba hasta entonces que revelaba ya cifras alarmantes. El crecimiento de la población aglomerada (localidades de 20 000 o más habitantes) alcanzaba una tasa media anual de 3.6 por ciento en el período 1930-40, de 4.5 por ciento en 1940-50 y de 5.4 por ciento en 1950-60.<sup>3</sup>

Este fenómeno, de causas complejas y cuya dilucidación ha merecido muchos trabajos en América Latina, trajo aparejadas diversas consecuencias sobre el clima económico de sus países. Entre otras destaca la necesidad de asignar ingentes recursos a mejorar la infraestructura urbana, intento no logrado plenamente y que se tradujo en numerosos tipos de déficit en viviendas urbanas, electrificación domiciliaria, provisión de agua potable y otros servicios. Además, la concentración de la población en las ciudades, unida a otros factores, incide notablemente sobre las aspiraciones de la comunidad que comienzan a presionar sobre el sistema productivo y, más en especial

1. En algunos países se han producido nuevas transformaciones, por lo tanto el cuadro no representa cabalmente la situación actual.

2. Véase *Crecimiento de la población urbana y rural del mundo 1920-2000*, publicación de las Naciones Unidas (ST/SOA/Series A/44), p. 30, cuadro 11.

3. *Ibidem*.

sobre el sector público, elevando la demanda de los servicios mencionados y, requiriendo ante todo, la disminución del desempleo que en las áreas urbanas tiene connotaciones particulares en lo que se refiere a la capacidad de consumo de las masas y a la generación de tensiones sociales. Este problema, uno de los más graves que sufren los países latinoamericanos, se agudiza cada vez más. Entre 1950 y 1965 la tasa de crecimiento de la desocupación abierta fue de 3.5 por ciento acumulativo anual para el conjunto de América Latina, mientras que la correspondiente a la fuerza de trabajo fue de 2.8 por ciento. En 1960 el porcentaje de desocupados equivalentes respecto a la fuerza de trabajo total fue de 25.7 por ciento.<sup>4</sup>

Este desempleo producido por el éxodo rural y por el insuficiente dinamismo de la economía para ofrecer el necesario empleo productivo en la industria y elevar de este modo la demanda efectiva de bienes provenientes de la agricultura, robusteciendo ese sector y favoreciéndolo para permitirle retener población, estaba vinculado a la fase de crecimiento por la que atravesaban numerosos países latinoamericanos.

En muchos casos la fase de crecimiento hacia adentro estaba llegando a un punto tal que la sustitución de importaciones se tornaba difícil, debido al tipo de desarrollo industrial registrado hasta la época, el que había centrado su atención en las sustituciones de industrias de tecnologías más conocidas y de menor intensidad de capital, así como a los efectos que sobre este problema tiene el balance de pagos con el exterior. En el período 1955-64 la cuenta corriente del balance de pagos para el conjunto de América Latina (exceptuada Cuba) arrojaba un déficit anual permanente que fluctuaba entre el 5 y el 10 por ciento del valor de las exportaciones, y durante el mismo período el balance de pagos (antes de los capitales compensatorios), presentó un saldo negativo anual desde 1958 a 1962.<sup>5</sup> No se intentará detallar aquí las consecuencias de una situación semejante porque ellas son muy conocidas, pero sí cabe señalar la reducida capacidad que tiene un país para manejar su economía en semejantes condiciones de balance de pagos, que impiden encarar soluciones para muchos otros problemas relacionados más estrechamente con el ámbito interno de la economía.

Un efecto semejante tiene el proceso inflacionario, que se manifestaba alrededor de 1960 con características variadas como se verá enseguida; pero de todos modos es posible afirmar que la presión inflacionaria se había generalizado, aunque a veces estaba contenida mediante severas políticas restrictivas y a costa de someter a grupos sociales a situaciones que generaban graves tensiones. Los países de América Latina, con escasas excepciones, estaban sometidos a una inflación incontrolada o a una política de conten-

4. Véase *Consideraciones sobre ocupación industrial*, Cuadernos del ILPES, Serie II, núm. 8 (Santiago de Chile, 1969), p. 8, cuadro 2.

5. Datos de la CEPAL.



ción de la misma que repercutía desfavorablemente en el logro de objetivos necesarios para el desarrollo. El aumento de los precios en América Latina hacia 1960 se manifestaba de la forma siguiente: Argentina y Brasil, en 1956-63 presentaron una tasa media de crecimiento anual de los índices de precios al consumidor superior al 35 por ciento, llegando en algunos años a más del 70 por ciento; Chile y Uruguay tenían en el mismo período una tasa media superior al 23 por ciento, alcanzando tasas anuales del orden del 50 por ciento; Colombia y Bolivia, entre el 13 y el 19 por ciento, y en 1957 el segundo país sobrepasó el 100 por ciento. En los demás países dichas tasas fueron inferiores al 9 por ciento,<sup>6</sup> pero muchos de ellos estaban sometidos a fuertes tensiones.

Todas las características expuestas sucintamente, que constituyen sólo un esbozo muy general del clima económico imperante cuando se instalaron los mecanismos de planificación en América Latina, se reflejan en un ritmo de crecimiento muy lento, de aproximadamente 1.9 por ciento del producto bruto interno por habitante en el período 1955-63, y en una distribución del ingreso francamente desigual. (Véase el cuadro 2.)

CUADRO 2

## AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN CONJETURAL DEL INGRESO, 1960

Categoría	<i>Proporción de la población que compone la categoría</i>	<i>Proporción del ingreso personal total percibido por la categoría</i>	<i>Promedio del ingreso personal anual por habitante</i>	
	(Porcentaje)		<i>Relación porcentual con el promedio</i>	<i>Dólares</i>
I	50	16	30.0	120
II	45	51	110.0	400
III	3	14	470.0	1 750
IV	2	19	950.0	3 500
Total	100	100	100.0	370

Fuente: CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN. 12/659/Add.1.)

A su vez las cifras y las consideraciones enunciadas en los párrafos anteriores hacen fácilmente explicable las dificultades que tuvieron estos países para incrementar de modo sustantivo la tasa de formación de capital que, por otra parte, se vio también constreñida, a partir de cierto momento,

6. Datos de la CEPAL. Véase *Boletín Económico para América Latina*, vol. IV, núm. 1 (Santiago de Chile, marzo de 1959), p. 158.

por los servicios de una deuda externa creciente, generada por la condición desfavorable del balance con el exterior.

La síntesis hasta aquí expuesta, aunque incompleta, debe interpretarse como un conjunto de síntomas, vigentes para el momento al que se refiere la descripción anterior, reflejo de condiciones situadas muy en la base de la estructura productiva y de las características sociales prevalecientes. La estructura de la tenencia de la tierra, la forma de inserción de estos países en el comercio internacional, el atraso tecnológico propio de una condición de subdesarrollo, las grandes disparidades internas en lo que se refiere a la condición económica y social de los diferentes estratos de población, etc., determinaban también un clima, ya no sólo económico sino también sociopolítico, que afectó profundamente las condiciones en que se instalaron los procesos de planificación.

Se generó en torno a la planificación una expectativa desmedida. Se supuso que el "método" podía subsanar los problemas propios de la "esencia" de la situación de estos países, y en muchos casos llegaron a plantearse como básicos problemas que no eran otra cosa que síntomas de las profundas condiciones estructurales que los determinaban.

Las interpretaciones que desde antes venía realizando la CEPAL sobre el proceso de desarrollo latinoamericano, si bien constituían convicciones muy arraigadas en algunos grupos gobernantes, en otros se consideraban sólo como un marco de referencia intelectual, pero no operativo, por la imposibilidad de llevar a cabo las transformaciones que tal interpretación plantea o simplemente por no estimarlas necesarias. No siempre se estaba dispuesto a encarar una política de desarrollo que incidiera profundamente sobre los parámetros sociopolíticos e institucionales que determinaban la capacidad de desarrollo de la economía.

#### B. FUNCIONES Y TAREAS ENCOMENDADAS A LOS MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN

A los organismos de planificación de América Latina se les encargó en sus pocos años de existencia, una gran cantidad de funciones. Por ser tan numerosas parece necesario clasificarlas y seleccionar entre ellas las más importantes. El solo recuento de las tareas asignadas permite extraer algunas conclusiones que orientarán su ordenamiento. En primer lugar, llama la atención que se haya encomendado la solución de problemas extremadamente difíciles y amplios a organismos recién creados, sin experiencia previa en los temas a tratar. Esto demuestra que no basta con clasificar funciones. Tanto o más importante es explicar el porqué de tal asignación de tareas y ese será uno de los objetivos de este trabajo. Si las funciones se ordenan cronológicamente,

se podrá apreciar a simple vista cómo se amplían con rapidez, abarcando campos que sobrepasan cada vez más lo meramente económico. De aquí que el orden de aparición de las funciones sea importante, pues se estima que algunas de ellas se originan en el intento de cumplir otras tareas previamente asignadas. Por último, dado el alcance de algunas de esas tareas, su ejecución incluye en muchos casos como requisito el cumplimiento de otras más parciales, por lo que parece razonable concentrarse en las funciones que por su carácter global sean capaces de encuadrar al resto.

En resumen, esta enumeración se atenderá a aquellas tareas que por su carácter amplio contengan a las demás, tratando de explicar en cada caso el motivo de su aparición y situándolas en el tiempo en una secuencia que —sin ser la que necesariamente se registró en todos los países— sirva para describir la tendencia del proceso de planificación en América Latina.

El examen de las circunstancias socioeconómicas existentes cuando aparecieron las oficinas de planificación indica que durante esa primera etapa el sistema político estaba presionado por la aparición de una cantidad de fenómenos para los que no se tenía respuesta clara ni siquiera muchas veces experiencia previa en su tratamiento. En numerosos países se iba agotando la etapa de crecimiento hacia afuera. Asociados a esta situación, surgían problemas de coyuntura agravados por los efectos de la postguerra, tales como la dificultad de abastecimiento y los déficit del sector público. Por otro lado, en algunos países comenzaba, y en otros se acentuaba, un importante proceso de urbanización. En general, los países enfrentaban una crisis que no admitía el repliegue económico con inmovilidad política, ni soluciones tradicionales basadas principalmente en medidas monetarias y financieras. Para afrontar ese desafío el sistema político tenía dos opciones fundamentales: a) promover la actuación espontánea de los grupos sociales y económicos que detentaban el poder a través de los mecanismos de mercado; o b) utilizar la capacidad de intervención de la administración pública en la forma tradicional. Ambas opciones eran incapaces o insuficientes por sí solas para abordar la solución de los nuevos problemas. Se recurrió en lo esencial a una ampliación de las funciones gubernamentales; de esta ampliación cualitativa surgieron, a su vez, importantes tareas que fueron asignadas a los organismos de planificación que se estaban instalando.

La primera consistió en utilizar la planificación como sustituto parcial del mercado en la asignación de recursos y en el logro de coherencias.

Los mecanismos de mercado no funcionan uniformemente, pues no son independientes del sistema socioeconómico donde están insertos; de allí que surgieron formas diferentes de asignación de recursos. Para que el funcionamiento espontáneo de los mecanismos de mercado determine una asignación de recursos con alguna eficiencia, los agentes económicos requieren ciertas condiciones mínimas de estabilidad. Durante períodos caracterizados por

fuertes variaciones de precios, de irregular abastecimiento de materias primas, combustibles y maquinaria o de incertidumbre política, no parece razonable esperar que de la acción espontánea de una infinidad de agentes resulte una aceptable asignación de recursos o restablezca la estabilidad. Antes bien, es posible que se acentúen las condiciones de inestabilidad.

Las características de la situación económica de postguerra no permitían alcanzar condiciones mínimas para que los mecanismos de mercado resolvieran los problemas planteados. El ambiente económico propio del final de una etapa de crecimiento no era el más propicio para que la libre iniciativa produjera las modificaciones, en especial de infraestructura, que requería el nuevo estilo económico. La incertidumbre de la crisis tiende a concentrar la libre iniciativa en actividades a muy corto plazo que reduzcan al mínimo los riesgos, incluidas las operaciones especulativas. Por último, es muy difícil efectuar el "cálculo económico" que requiere la actividad del mercado, especialmente en los casos de mediano y largo plazo, sin que incluya probabilidades de error tan grandes que lo invalidan como herramienta práctica. En el caso que nos preocupa, además, entorpecían el cálculo económico factores como el desconocimiento de la tecnología de muchas de las actividades industriales que se vislumbraban como solución, y el hecho de que los tamaños de mercado coherentes con las escalas de producción tecnológicas eran bastante mayores que los existentes, y por tanto su ampliación requería medidas que superaban las posibilidades de cada productor particular o eran propias de la política arancelaria del gobierno.

En resumen, la incertidumbre y el alto riesgo asociado a ella desempeñaba el papel de elementos inhibidores de la libre iniciativa en la solución de estos problemas. Era necesario, pues, que el Estado asumiera el papel de productor y creara condiciones básicas para la nueva etapa de desarrollo tales como construcción de plantas eléctricas, acerías, refinerías de petróleo y otras obras de infraestructura industrial capaces de sostener una industria liviana; y por eso reemplazó en estos aspectos a la "libre iniciativa". Su acción en este campo le obligó a aumentar su participación en el restablecimiento de los equilibrios globales del sistema. Fue asumiendo así creciente responsabilidad en materia de comercio exterior, abastecimiento de bienes de subsistencia, política monetaria y fiscal, y reemplazando los mecanismos de ajuste propios del mercado. Sin embargo, dicha sustitución fue parcial, pues en muchas esferas se mantuvo la acción de la "libre iniciativa". Además, una vez cubierta la etapa de la infraestructura industrial, fue posible restablecer ciertas condiciones propicias a la actividad de la "libre iniciativa", dejando en general a la industria liviana fuera de la acción directa del Estado.

En este primer período el Estado asume una gran responsabilidad y asigna parte importante de ella a la planificación. Surgen así planes y se diseñan políticas sectoriales, en especial de electrificación, industria básica e infraestructura de transportes; también se intenta manejar la balanza de pa-

gos, el presupuesto del gobierno y la política financiera con criterios ajenos a los mecanismos de mercado.

La segunda función, vinculada a la anterior, que se asignó a la planificación fue racionalizar el proceso de toma de decisiones y la intervención del sector público en el sistema económico. Sometido a múltiples presiones —en su mayoría de naturaleza semejante a las antes descritas— el Estado respondió creando nuevos organismos o modificando los existentes, pero no lo hizo sobre la base de una racional reestructuración orgánica. Cuando el sistema político trató de guiar al sector público como un todo, con criterios generales de nuevo cuño, tropezó con grandes rigideces; entonces se pensó que el organismo con mayor visión de conjunto y, por tanto, más apto para otorgar racionalidad a las funciones del sector público era la oficina de planificación.

Cabe aclarar que, en ciertos casos, fueron los propios mecanismos de planificación quienes se arrogaron dicha tarea, pues sus intentos de imponer políticas tropezaban con un conjunto de instituciones incapaces de ejecutarlas. Surgieron de esta manera proposiciones de reestructuración de las funciones del sector público y ensayos de introducir nuevos mecanismos de ejecución y control como los presupuestos por programas.

Enfrentados los organismos de planificación al cumplimiento de las tareas antes enunciadas, tuvieron una respuesta que resultó extraña y novedosa para el sistema político. Es lógico imaginar que este último esperaba de los planificadores una solución parecida a la que habían brindado en su época los “financistas” o los ingenieros que construyeron grandes obras públicas. Pero es difícil saber hasta dónde se tomó conciencia de la naturaleza del problema planteado a la planificación; lo que sí se conoce es el tipo de respuesta que ésta brindó. A poco andar y en el intento de cumplir sus primeras tareas, la magnitud y las implicaciones de los problemas planteados llevó a la elaboración de estudios que intentaron describir el sistema económico en su conjunto, de forma tal que todos los problemas aparecieran vinculados entre sí. Además asociaban estos problemas a otras variables que muchas veces se vinculaban con el propio sustento del sistema político. Ejemplos de estos intentos son los análisis que pretendieron tratar como un todo la política industrial, la agraria, la situación presupuestaria y la balanza de pagos. Los objetivos propuestos se solían resumir en variables de síntesis tales como el crecimiento del producto bruto interno, con lo que se quería reflejar el tipo de expansión que, además de incrementar el bienestar general, tendía a superar definitivamente los factores que habían originado las crisis del sistema.

Estas preocupaciones plantearon a su vez nuevas tareas a la planificación; y una de ellas fue la necesidad de dar a la economía orientaciones de carácter general y a mediano y largo plazo. La naturaleza de los problemas percibidos por los organismos de planificación exigía soluciones diferentes a

las requeridas por problemas que se planteaban a corto plazo o eran de carácter sectorial. Ellas implicaban transformaciones del sistema en su conjunto que no se podían realizar sino abarcando períodos largos, y a condición de movilizar simultáneamente numerosos instrumentos de política económica. Resultado del intento de cumplir tan ambiciosa labor de orientación fueron los planes globales a mediano y a largo plazo.

Otra tarea planteada a la planificación derivó de la necesidad de entrenar equipos técnicos capaces de asumir las nuevas responsabilidades y sistematizar la recopilación de información. Además el análisis que los planificadores hicieron de los problemas puso de manifiesto cantidad de deficiencias. El escaso número de profesionales capacitados para dirigir nuevas instituciones con un enfoque de conjunto, e incluso para las mismas oficinas de planificación, exigió que éstas dedicaran ingentes esfuerzos a formar nuevo personal. Este quehacer se amplió a medida que se fue entendiendo mejor la dificultad de los problemas por resolver. Las universidades tampoco pudieron ayudar en esta etapa, pues sus facultades de economía aún no estaban preparadas para el cambio de enfoque requerido. Resultado de este período fue la creación de muchos centros de perfeccionamiento de profesionales, la mayoría de los cuales tuvo su origen en el propio esfuerzo del personal de las oficinas de planificación. Un efecto secundario de ese esfuerzo, y todavía no evaluado en profundidad, fue la transformación de muchas de las facultades de economía de las universidades latinoamericanas.

Las deficiencias del sistema estadístico son también fáciles de explicar. Las oficinas de estadística respondían a la actividad previa del sector público que requería escasa y distinta información. Poco cuesta imaginar el déficit de datos que se produce cuando se pasa de las habituales actividades administrativas del Estado al intento de planificar la economía. El cambio era de tal envergadura que muchas veces la solución consistió en asignar una nueva tarea a los mecanismos de planificación y que consistía en montar sistemas de contabilidad nacional. De este esfuerzo resultó un aumento sustantivo del conocimiento estadístico de los países latinoamericanos.

Las funciones hasta aquí enunciadas han evolucionado bastante en los últimos años. A medida que se consolidó la base de crecimiento hacia adentro se acentuaron los fenómenos que dieron origen a las nuevas tareas del Estado. La industrialización debió abordar actividades cada vez más arduas, tanto por las dificultades tecnológicas que implicaban como por el monto de capital por planta. El proceso de urbanización se acentuó en la mayoría de los países y pasaron a tener carácter político los problemas derivados de las deficiencias advertidas en los campos de la salud, la vivienda y la educación. Esto originó nuevas presiones sobre los mecanismos de planificación, complicando y ampliando por consiguiente las tareas previas. De estas presiones surgieron los intentos de planificar los llamados sectores sociales y de incor-

porar a los planes a mediano y a largo plazo una interpretación que abarque lo social y lo político.

Debe recordarse asimismo una función impuesta a los sistemas de planificación por consideraciones de política internacional. La mayoría de los países latinoamericanos han tenido y tienen graves problemas de balanza de pagos como los ya señalados. Desde el comienzo del último decenio es habitual que los organismos financieros internacionales, e incluso los países que otorgan créditos, exijan que la ayuda externa se encuadre en un plan de desarrollo. Este requisito hizo que muchos gobiernos obligaran a los mecanismos de planificación a presentar planes cuyo objetivo fundamental era conseguir financiamiento externo. De esta época data la aparición de una cantidad de planes que centran la atención en el problema del financiamiento global interno y externo compatible con ciertas tasas de crecimiento.

Se ha examinado hasta aquí un conjunto de funciones de los mecanismos de planificación sin comentar el grado de éxito que pudiesen alcanzar en su cumplimiento; más adelante se hará la evaluación correspondiente. Sin embargo, cabe hacer ahora una reflexión general. Si se medita acerca de la magnitud de las funciones planteadas, se convendrá en la imposibilidad de realizarlas en el corto período de unos quince años. En la mayoría de los casos hubo un cumplimiento más formal que real de las tareas encomendadas. Por otro lado, es indudable que los avances logrados —aun en el mero plano formal— constituyen una infraestructura que ha rendido ya frutos de gran valor, entre los cuales cabe señalar, por ejemplo, el mejor conocimiento de la realidad de los países, el cambio en el enfoque de numerosos problemas en los medios universitarios y la transformación —aunque todavía defectuosa en muchos sentidos— del sector público que hoy es capaz de abordar tareas que hace quince años hubieran parecido imposibles y hasta utópicas.

### C. EVALUACIÓN DE LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN

En los últimos años ha cundido un sentimiento de desaliento en América Latina con respecto a la planificación. Han surgido numerosas críticas que afectan desde el concepto mismo de planificación hasta detalles de la actividad de los mecanismos que la conforman. Resulta difícil, por consiguiente, evaluar los aspectos positivos y negativos de esta actividad en los países latinoamericanos sin antes considerar las críticas más importantes. Entre esas críticas se recogerán sólo dos, que son las más comunes y lo suficientemente generales como para contener el resto o para relegar otras a un plano secundario. Ambas se expondrán aquí en forma simplificada, sin entrar en detalles, pero tratando de mantener lo esencial de las mismas.

La primera se vincula con la incapacidad demostrada por la planificación para conseguir las transformaciones del sistema económico y social que los planes postulaban como objetivos prioritarios. Ejemplos importantes de este tipo de objetivos son: alcanzar un sistema social más justo, libre de las tensiones políticas comunes a la mayoría de los países; modificar la estructura de la propiedad y la producción en el sector agropecuario; reestructurar el sector público para poder adaptarlo a las necesidades de un Estado empeñado en resolver las deficiencias que implica el subdesarrollo, etc. Como las tensiones políticas en general han aumentado en vez de disminuir y los problemas estructurales que originan dichas tensiones no están resueltos, se niega la posibilidad de confiar en que la planificación logre ahora lo que no hizo en los últimos quince años. Metas y logros han marchado por caminos muy diferentes. De ello se deduce que la planificación no es el método científico y operativo que el sistema político imaginó como solución de los problemas.

La segunda crítica modifica los términos del problema. Parte de suponer que la planificación es un excelente método para abordar y resolver las dificultades de los países subdesarrollados. Lo prueba la experiencia de los países socialistas de Europa Oriental y de algunos países occidentales, en especial los del norte de Europa. Por lo tanto, no es atribuible al método la falta de solución de los problemas, sino al sistema social y político que no ha entregado a los organismos de planificación poder suficiente como para hacer frente a la situación.

Como se ve, las dos críticas expuestas son de fondo: a la planificación como instrumento orientador de las transformaciones y al sistema social y político como sustentador de una determinada estructura de poder. Ambas críticas se fundan en el hecho de atribuirle a la planificación funciones que no le son propias. Con respecto a la primera, parece increíble que se haya podido suponer que un reducido grupo de técnicos conseguiría en períodos relativamente cortos lo que un sistema social y político no había logrado en decenios. De todos modos es justo reconocer que, en una primera etapa, muchos planificadores parecían compartir esa impresión o que, por lo menos en los planes, reflejaban un exagerado optimismo. En todo caso, la actitud y el fundamento de la crítica parten de suponer un mecanismo de planificación por encima del sistema político institucional y no como parte integrante del mismo.

Tampoco parece razonable pensar, como surge de la segunda crítica, que ciertos mecanismos de planificación, con escasa o nula experiencia inicial y dotados de reducido personal, fueran capaces, aunque contaran con todo el poder, de lograr la resolución de los profundos problemas que se le plantearon al sistema sociopolítico.

Aquí se sustentará una tesis básica para realizar la evaluación: 'la planifi-



cación ante todo debe ubicarse en el contexto sociopolítico en que ha actuado y no fuera del mismo. Como muchos de sus defectos son propios del sistema donde opera, mientras éste no cree ciertas condiciones mínimas no es posible esperar milagros de la planificación. Por otro lado, se admitirá que es ésta una disciplina en formación, que en muchos aspectos está en pleno proceso de aprendizaje y que sólo en algunos campos posee una experiencia capaz de hacerla operativa. Sólo en este contexto deben entenderse los aspectos positivos y negativos que presenta el proceso de planificación en América Latina.

### 1. Aspectos positivos

Entre los aspectos positivos cabe subrayar el aporte hecho por los organismos de planificación en el esfuerzo destinado a alcanzar una interpretación del proceso de subdesarrollo de los distintos países latinoamericanos. Pocas veces se destaca la magnitud de esa tarea, las dificultades que tuvo que encarar, los grandes progresos logrados en la materia y lo imprescindible que resulta como primera etapa del proceso de planificación. Se han registrado significativos avances desde las primeras tensiones sociales y problemas económicos de posguerra, que hicieron meditar acerca de la situación de los países, hasta los presentes conflictos internos y externos del área, que se discuten hoy en un marco general de referencia aportado en gran parte por los planificadores. A partir de las primeras interpretaciones de la CEPAL son innumerables los trabajos básicos con que han contribuido las oficinas de planificación, los que van desde las informaciones esenciales que ayudaron a conformar los indicadores que precisaron los niveles de insuficiencia en que se debatía gran parte de la población, hasta planes que intentan diseñar políticas coherentes para campos tan dispares como la política monetaria externa y los llamados sectores sociales (salud, educación, vivienda). Entre estos extremos se encuentran las primeras investigaciones de los sectores agrícola e industrial, las evaluaciones del sector público, el análisis de la política financiera, los estudios de los más importantes proyectos llevados a cabo en los países, la cuantificación de las diferencias regionales, etc. La mayoría de los programas políticos que hoy se plantean como salidas a los problemas de América Latina se apoyan en gran medida en las interpretaciones elaboradas por las oficinas de planificación y plantean como problemas básicos los identificados como tales en los planes. Aunque deba reconocerse que identificar, investigar y relacionar problemas entre sí no significa resolverlos, no es menos cierto que sin esta primera etapa los esfuerzos por avanzar se asemejan a un vuelo a ciegas.

Este esfuerzo en el campo de la interpretación dio origen a un segundo aspecto positivo del proceso de planificación: la aceptación progresiva de la

necesidad de cambiar los criterios con los cuales tradicionalmente se manejaba el sector público. Las discusiones suscitadas en torno al proceso de planificación entre funcionarios de distintas entidades públicas, la difusión de estudios, planes, diagnósticos, etc., y los numerosos programas de entrenamiento que fomentaron los mecanismos de planificación cambiaron los términos de referencia para el manejo de ese sector. Se atenuaron los criterios especializados de cada institución, acabando en gran parte con actitudes semejantes a las del médico que todo lo ve en función de la salud o del funcionario del Banco Central que todo lo juzga con criterios monetarios. En muchos sectores se está hoy más compenetrado de las interrelaciones que vinculan los distintos organismos y actividades. También se ha comprendido la necesidad de que el sector público asuma responsabilidades crecientes como productor, y la mentalidad de los funcionarios ha ido aceptando poco a poco la función de productor como tarea esencial del sector público. Propia de este cambio de mentalidad es la aparición de empresarios públicos, de numerosos organismos que cumplen importantes funciones antes reservadas al sector privado o al extranjero, e incluso que el sector estatal juegue un papel importante en los esquemas de la seguridad nacional. Finalmente, la mayoría de los organismos admite hoy la necesidad de guiar su acción por planes que puedan considerar simultáneamente los numerosos objetivos e interrelaciones en juego.

Un tercer efecto altamente positivo fue la introducción paulatina de una mayor racionalidad en las decisiones. Los distintos organismos comenzaron a preparar planes de acción para períodos más prolongados que los del año presupuestario; han surgido así, por ejemplo, los planes de inversión pública a mediano plazo. Se han desarrollado técnicas que permiten aumentar el grado de la racionalidad en las decisiones mencionadas, que permiten entrever nuevos campos de investigaciones y que ayudan a modificar la mentalidad de quienes las utilizan. Incluso en aquellos sectores donde los avances son aún limitados, se ha tomado conciencia de la necesidad de utilizar nuevas técnicas. En ciertos casos la incorporación de instrumentos, aunque no alcanzan todavía una etapa de actividad satisfactoria, produjo ya efectos secundarios importantes. Tal es el caso de los presupuestos por programas, que si bien todavía no operan con eficacia deseable, han conseguido que muchas entidades se vean obligadas a estructurar sus gastos en forma diferente a la tradicional.

En general, hoy es bastante frecuente que se preparen planes en distintos sectores, tales como el agrícola, el industrial, el del transporte, el de la electricidad, etc. En la mayoría de los casos se dispone de un mínimo de personal entrenado para identificar y evaluar proyectos. También se comprende la necesidad de calcular ventajas y costos indirectos tales como el efecto neto sobre la balanza de pagos y la ocupación. Todo ello permite afirmar que el sector público está hoy mejor capacitado y que se puede

confiar en él para abordar actividades que hasta hace poco no se le hubieran encomendado.

Por último, otro aspecto positivo lo constituye la estabilidad adquirida por las oficinas de planificación. A pesar de las críticas, comienzan a sobrevivir a las mayores crisis políticas. Es cada vez más difícil encontrar gobiernos que se resignen a no disponer de un plan que oriente su acción, y en los principales ministerios comienzan a organizarse oficinas sectoriales o regionales de planificación. Todo esto es de gran importancia, pues cabe prever que en un futuro no lejano será posible contar con mecanismos de planificación capaces de superar uno de los principales aspectos negativos: la falta de vinculación entre los organismos de decisión y los de ejecución.

## 2. *Evaluación crítica*

El establecimiento de los procesos de planificación en América Latina y su posterior desenvolvimiento tuvo indudablemente efectos positivos como los ya señalados. Sin embargo, el grado de progreso fue insuficiente y pueden indicarse una serie de causas que explicarían por qué no llegó más lejos. Si se piensa que los países latinoamericanos, por su misma condición de subdesarrollados, están realmente urgidos por conseguir coherencia, racionalidad y eficiencia en sus gestiones gubernamentales y en general en el funcionamiento de sus actividades públicas y privadas, lo lógico habría sido un progreso sostenido en sus procesos de planificación, habida cuenta de las claras ventajas que ofrece esta disciplina para lograr los requisitos anotados. En otras palabras, la utilidad que la planificación puede prestar a la conducción de la actividad socioeconómica no hizo de ella un instrumento vital de intervención del Estado en busca de un conjunto coherente de objetivos y metas.

La contradicción señalada se explica por varias causas, desde las que inciden sobre aspectos típicos de la política interna y externa hasta las que se vinculan más con los aspectos conceptuales del proceso de planificación. Sobre las primeras ya se han hecho análisis y diagnósticos con enfoques críticos y constituyen temas por demás conocidos para quienes se preocupan por el desarrollo de América Latina; en cuanto a las segundas, tal vez sean útiles algunas reflexiones sobre ciertos aspectos que no han merecido la misma atención.

Resulta cómodo y hasta injusto puntualizar críticas y señalar vacíos en el desarrollo de los procesos de planificación después de 15 años de estudios y análisis, sin advertir que el esfuerzo de quienes iniciaron esta tarea en la región tropezó con una serie de obstáculos que hoy parecen evidentes pero que en los comienzos de la planificación latinoamericana eran muy difíciles de prever. Se trata, en primer lugar, de una tarea de gran complejidad, que

implica problemas teóricos y metodológicos serios, algunos de ellos todavía no resueltos. En segundo lugar, comprende problemas relacionados con los grupos de poder económico y político, porque de una u otra forma la planificación plantea diagnósticos y establece trayectorias de variables que afectan los intereses de tales grupos. En consecuencia, no es extraño que la polémica sobre su legitimidad se haya presentado al discutir e implantar las políticas económicas que pretendían concretar las intenciones básicas de los primeros planes.

Las evaluaciones sobre la planificación han sido demasiado severas y exigentes. El entusiasmo de los primeros años acaso fue desmedido al no prever con claridad los obstáculos que habría de encontrar en su evolución; de aquí derivan quizás los juicios exageradamente críticos y hasta condenatorios de que ha sido objeto.

No se trata ahora de señalar errores y vacíos con un ánimo de crítica fácil. Parece preferible mirar el decenio pasado como un período de aprendizaje, antes que exhibir demasiada preocupación por comprobar si un plan se cumplió o no, y en qué medida lo hizo. Se está ahora en mejores condiciones que antes para vincular las esferas económicas, social y política en el contexto de un plan, vinculación imprescindible si se admite que el plan no sólo debe contener un conjunto de intenciones, sino cuidar de que éstas sean técnicamente factibles y políticamente viables.

Con ese criterio se señalan a continuación las deficiencias metodológicas más notorias que obstaculizaron la evolución de las primeras experiencias de planificación en América Latina. Se trata de juicios aplicables a la generalidad de los primeros planes y deben ser interpretados con las salvedades propias de toda generalización.

a] *El contenido de medidas de política económica y social en los primeros planes.* Una de las deficiencias más notorias de los primeros planes tal vez haya sido la forma como se consideró la política económica y social. Los planes, en efecto, expresaban propósitos sin señalar medidas concretas. Más aún, planificación y política económica llegaron a concebirse como disciplinas independientes aunque complementarias en el contexto de un plan, al extremo de establecer una cierta secuencia: primero el plan y luego lo que por entonces se dio en llamar "su implementación", como algo posterior a él. Tal "implementación" se vinculaba con el plan mediante consideraciones muy generales. Parece indispensable concebir ambas disciplinas no sólo como complementarias, sino como recíprocamente consustanciadas, formando un todo indisoluble en torno a un plan de desarrollo. Al limitarse a vagas referencias a la política económica hacía que los primeros planes merecieran aprobación unánime. En torno a los grandes objetivos y a las trayectorias de las variables solía haber acuerdo: crecer aceleradamente, disminuir la vulnera-

bilidad del comercio exterior, redistribuir más justamente el ingreso, etc., eran metas de aceptación general. Cuando se debatían las medidas específicas de política económica que concretarían los mencionados planes, surgían diferencias y se hacían patentes los antagonismos. Es en la discusión de medidas cuando realmente se sanciona un plan. Si éstas se hubieran incorporado con mayor detalle a los planes, es posible que éstos no hubieran sido tan fácilmente admitidos. Entre su rápida aceptación y su dificultosa puesta en marcha, que generalmente conducía al virtual abandono del plan, se presentaba una brecha que movía a desazón y escepticismo respecto de la planificación.

b] *La consideración del corto plazo.* En estrecha relación con el punto anterior conviene plantear como otra deficiencia la casi ninguna consideración del corto plazo en los planes. En efecto, éstos se referían esencialmente al mediano y largo plazo pensando que estos esfuerzos conformarían un marco de referencia claro para adoptar decisiones a corto plazo. La gestión gubernamental está condicionada esencialmente por las presiones de la política contingente; el principal objetivo de un gobierno es sustentarse como poder, y a mediano y a largo plazo no es fácil encontrar argumentos convincentes para movilizar las clases sociales y los grupos de poder. Es a corto plazo donde se concentra la conducción de la política económica y social. Muchas veces los gobiernos sacrifican los objetivos de más largo alcance a la solución de los problemas coyunturales. Es de fundamental importancia, pues, que los planes a mediano y a largo plazo tengan un sólido sustento en ciertos aspectos de los diagnósticos económicos y sociopolíticos que condicionan más fuertemente los de corto plazo. Prestóse así una atención menor a los aspectos no económicos del desarrollo y preocupó más la factibilidad técnica a mediano y a largo plazo que los análisis de viabilidad política en lo inmediato.

c] *La inamovilidad de los planes.* Los planes no se consideraron desde el comienzo como planteamientos rígidos, antes bien se los estimó sujetos a modificaciones cuando sucedieran cambios significativos no contemplados en su diseño y que el plan debía incorporar. Se concebía, pues, un proceso continuo de reformulaciones. Estas consideraciones, sin embargo, no se tradujeron por parte de las oficinas de planificación en una acción acorde con ellas. Se utilizó el expediente de los planes bienales o anuales para realizar algunos ajustes, pero sin dar carácter permanente, como tarea del organismo planificador, a la discusión profunda y continua de los planes en los diversos plazos.

d] *La organización institucional.* Una preocupación dominante en los primeros años fue la ubicación de la oficina central de planificación en la pirámide

organizativa del sector público, y en algunos casos las relaciones formales con otras instituciones. No se profundizó en el análisis de cómo debían alterarse las funciones de importantes organismos de la esfera pública al insertarse en un proceso de planificación. Así, por citar un solo ejemplo, quedó fuera del análisis cómo debía alterar su funcionamiento un banco central, cuyos procedimientos respondían en la generalidad de los casos a situaciones bastante diferentes a las que los mismos planes pretendían alcanzar. Más aún, las técnicas utilizadas no facilitaban la resolución de este problema institucional, pues no permitían establecer con claridad la relación entre las trayectorias de las variables físicas proyectadas en los planes y las políticas monetaria, cambiaria, de precios, salarios, etc.

e] *El diseño del plan y la participación de otros organismos.* Los documentos de los primeros planes no trasuntan con detalle la participación efectiva y la colaboración con la oficina de planificación de otros organismos del sector público ligados directamente al proceso planificador. Es muy posible que esos documentos no reflejen la participación que pudo existir, cuando se discutieron la concepción y el diseño del plan, entre los mecanismos de planificación y organismos tales como las corporaciones de fomento, bancos centrales, ministerios de economía y finanzas y otras empresas estatales y entidades operativas. Parece legítimo dudar que tal participación haya tenido la profundidad deseable, a juzgar por la permanencia de procedimientos y normas de funcionamiento en esas instituciones que no han facilitado precisamente la realización de los planes, cuando no han llegado a entorpecerla.

f] *El grado de detalle de los planes.* No cabe duda que la carencia crónica de información estadística y la existencia de métodos convencionales de cómputo ha determinado en gran parte la utilización de instrumentos casi exclusivamente macroeconómicos. No se puede trabajar a corto plazo sin un elevado grado de detalle; la adopción de decisiones lo exige para que sea posible identificar los instrumentos de política económica con las variables específicas sobre las cuales actúan. Así, por ejemplo, los planes suponían precios constantes y no fueron complementados introduciendo precios variables; su consideración habría requerido mayor detalle en el tratamiento de las principales variables y la utilización de técnicas menos globales y más flexibles.

g] *La vinculación entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión política.* Otro de los aspectos que requiere alguna reflexión es el vínculo entre las oficinas de planificación y los medios políticos, vínculo que no aparece en las primeras experiencias de planificación. Cuando se pudo superar esta disociación, ello se debió esencialmente al peso político del director de la oficina de planificación y no a un sistema de planificación

donde las relaciones entre los medios mencionados estuvieran basadas en trasposos de información oportuna, planteamientos de condicionantes técnicas a las opciones políticas y definición de marcos de referencia políticos que encuadren las alternativas técnicas.

Sería posible enumerar otros vacíos en las experiencias iniciales de la planificación en América Latina, pero en una u otra forma están contenidos en los puntos anteriores. Tampoco se hizo referencia a circunstancias de política interna y externa que permiten explicar las diferencias entre las expectativas y los logros efectivos de la planificación. Sólo se ha querido insistir sobre aquellos aspectos, preferentemente relativos al funcionamiento de los sistemas de planificación menos discutidos. El tema es en extremo vasto y su análisis minucioso podría ser una de las tareas del Seminario.

#### D. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

El análisis de las primeras experiencias de la planificación en América Latina y su desarrollo inmediato ha permitido una serie de consideraciones sobre los aspectos positivos y los vacíos de dicho proceso en su fase inicial. A fines del pasado decenio ya era posible identificar algunas preocupaciones importantes que reflejan un significativo cambio en la evolución de esos procesos.

A medida que las expectativas de vastos grupos sociales se van haciendo sentir en forma de vehementes demandas por alcanzar mejores condiciones de vida y que los gobiernos deciden encarar estas presiones, se va tornando cada vez más difícil la conducción de la actividad socioeconómica. Las restricciones que existían al comenzar la planificación se vuelven cada vez más drásticas y se agregan otras que exigen mayor racionalidad en la gestión gubernamental. Se advierte la ventaja de disponer de un marco de referencia a largo plazo, donde aparezcan explícitos los objetivos y las metas que garantizarían la coherencia necesaria en la adopción de decisiones. Por otra parte, parece genuina la preocupación por el corto plazo, como un período que necesariamente está condicionando perspectivas más prolongadas. Reflejo de estas preocupaciones lo constituye el hecho de que no pocos países enfrentan ahora la tarea de diseñar estrategias y planes de acción a largo plazo, y simultáneamente consideran cada vez con mayor urgencia los planes operativos anuales.

Estas reacciones llevan a inferir que la planificación se está entendiendo como un proceso unitario, en el que los plazos corto, mediano y largo se condicionan mutuamente y merecen un tratamiento que los coordine e integre. Sin embargo, una deformación que en algunos casos se insinúa es la excesiva ponderación del corto plazo en detrimento del largo plazo, y una

consideración mucho menor de los planes a plazos intermedios. En otras palabras, si al principio del proceso de planificación se prestaba preferente atención al mediano plazo, descuidándose en cambio el largo y el corto plazo, parece que ahora se hubieran invertido las actitudes. Además, las tareas de planificación requieren esfuerzos sistemáticos, previsiones meditadas y una aguda sensibilidad para captar tanto los problemas sustantivos que van apareciendo en los países como los diferentes obstáculos metodológicos con que se va tropezando. La planificación en los diferentes ámbitos —plazos, sectores, regiones, etc.— requiere una integración que le confiera el carácter de proceso unitario en lo temporal, en lo espacial y en lo sectorial. En muchos países de América Latina se observan inquietudes sobre estos aspectos que parecen ofrecer perspectivas alentadoras; esas inquietudes muestran un cambio real en la forma como los gobiernos están interpretando los procesos de planificación, y ello trae aparejado un incremento de las tareas a cargo de las oficinas de planificación, y por consiguiente algunas de éstas ya iniciaron un proceso de reestructuración para enfrentarlas con más eficacia. De allí que convenga puntualizar los rasgos más destacados de la evolución reciente de la planificación latinoamericana.

### 1. *La política económica y social*

A lo largo de la última década, y sobre todo durante los últimos años, se registraron serios intentos de incorporar a las tareas habituales de las oficinas de planificación las funciones de coordinación con los organismos operativos del sector público en torno a la política económica. En las diferentes instancias de la adopción de decisiones, los mecanismos de planificación van adquiriendo por lo menos presencia formal, la que en algunos casos se traduce en participación efectiva en el diseño de las políticas gubernamentales. Esto implica una mayor atención de los problemas a corto plazo por parte de las oficinas de planificación.

Desde otro punto de vista, el poder político percibe cada vez más claramente la necesidad de disponer, para la adopción de decisiones coyunturales, de un marco de referencia a largo plazo. Se reconoce de esta manera que las transformaciones de la estructura económica y social latinoamericana exigen acciones cuya maduración requiere largos plazos, tanto en lo que se refiere a aspectos económicos como a importantes proyectos sociales.

Todo ello ha significado que las oficinas de planificación y los organismos operativos del sector público confluyan en un cauce más integrado, interviniendo las primeras en los problemas a corto plazo e intentando los segundos asimilar los planteamientos de las estrategias y los planes en el diseño y puesta en práctica de las diferentes políticas. No se quiere significar



con ello que esta confluencia haya alcanzado altos grados de complementación efectiva, sino simplemente señalar que se advierten ya las primeras reacciones —por supuesto incipientes— en el sentido de perfeccionar los procesos de planificación.

## 2. *Nuevas tareas de las oficinas de planificación.*

Del punto anterior se desprende con claridad un incremento significativo en las tareas de los mecanismos de planificación. Con todo, se han incorporado además a sus funciones una serie de preocupaciones no menos importantes. En efecto, los últimos años se han caracterizado por una atención preferente a los problemas de la planificación regional, tanto en lo tocante a su discusión conceptual como en lo que atañe a la preocupación misma de los gobiernos. Los grandes desequilibrios regionales que se observan en los países latinoamericanos han concitado el interés por incorporar la dimensión regional a los diagnósticos y a la discusión sobre las alternativas de políticas de desarrollo. De allí que en las oficinas adquieran cada vez mayor importancia las divisiones o departamentos que encaran la planificación regional, como una forma de responder a la creciente presión de las zonas postergadas.

Otras tareas que asumen las oficinas responsables de la planificación son las referentes a los planes sectoriales. Si bien esta preocupación no es nueva, parece que últimamente ha cobrado mayor importancia, sobre todo si se piensa en los llamados sectores sociales: educación, salud y vivienda.

Por su parte, en los sectores directamente productivos surge la inquietud de diseñar planes más detallados. Además, la discusión sobre los grandes proyectos industriales, agroindustriales y de infraestructura básica, ya no se limita a los organismos financieros o técnicos de la administración pública, pues interesa también en un ámbito más amplio, donde los centros de decisión política consideran tales proyectos con criterios más elaborados.

Una nueva tarea no menos importante que han ido asumiendo las oficinas de planificación —unas veces bajo la forma de una responsabilidad directa y otras como organismo asesor— es la referente a la integración subregional, trátase de acuerdos multilaterales o sólo de programas de complementación bilateral. De donde surge una serie de problemas vinculados a la magnitud de los mercados, las escalas de producción, el tratamiento del capital extranjero, etc., que requieren de esos mecanismos respuestas sobre aspectos de política tecnológica, infraestructura de transportes y otros puntos relacionados con la política internacional. En general los mecanismos de planificación no están en condiciones de ofrecer dichas respuestas, y ello supone nuevas tareas de investigación, las que a veces deben concretarse en plazos perentorios para satisfacer cláusulas establecidas en los acuerdos respectivos.

### 3. *Vinculación entre los medios políticos y las oficinas de planificación*

El desenvolvimiento reciente de los procesos de planificación refleja una inquietud evidente por lograr una estrecha vinculación entre los medios políticos y las oficinas de planificación. Hay que reconocer, sin embargo, que aún no se superaron ciertos obstáculos básicos del problema. En algunos casos se decide constituir comités de coordinación, pero sin atribuirles todavía una función preeminente en los sistemas de planificación. Se trata de un aspecto complejo, pues implica compatibilizar los ámbitos político y técnico, cuyas racionalidades son distintas. Tal vez sea éste un punto que merezca preferente atención en las discusiones del Seminario, para hacer de la planificación un instrumento útil en la conducción de la actividad socioeconómica.

Esta acumulación de nuevas tareas no siempre va acompañada del consiguiente aumento de los recursos asignados a los mecanismos planificadores. Generalmente éstos suelen carecer del personal necesario y no cuentan con presupuestos adecuados para extender su radio de acción.

La capacitación en materia de planificación y en otras disciplinas ligadas a ella, es una tarea adicional que han debido encarar estas oficinas, asumiendo muchas veces la responsabilidad directa de los programas y en otras ocasiones colaborando con las universidades y los institutos de entrenamiento del sector público. Tampoco debe perderse de vista que —aunque no siempre reconocida— es frecuente la función de dotar al resto del sector público de personal altamente calificado cuya formación se efectuó en las propias oficinas de planificación. Ello fue creando a su vez nuevas necesidades en materia de capacitación de los funcionarios recién ingresados.

Conviene insistir sobre las complicaciones que significa el perfeccionamiento de los procesos de planificación, pues de los puntos analizados, y que suscitaban críticas, puede desprenderse una cierta sensación de desaliento. Pero no es así; la importancia de los problemas que encara la planificación y su mejor conocimiento llevan a la convicción de que se trata de una empresa trascendente, que requiere tiempo, mucho esfuerzo y, sobre todo, un claro compromiso gubernamental de asignarle responsabilidades y dotarla de recursos y mecanismos de influencia que le permitan desarrollar sus potencialidades.

#### E. LAS TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN

Ya se hizo referencia a muchos aspectos importantes de los procesos de planificación, destacando los logros y los vacíos de su evolución. No se abordó antes el problema de las técnicas de planificación porque se prefirió

postergar su análisis y su evaluación hasta haber discutido los aspectos sustantivos del proceso de planificación, dadas las vinculaciones que éste tiene con aquéllas.

Al evaluar los procesos de planificación suelen relegarse a un plano secundario y marginal los análisis sobre técnicas. Se tiene la convicción de que tanto el tratamiento de los problemas básicos como las soluciones planteadas están estrechamente vinculadas al uso de instrumentos y metodologías, por lo que sería incompleta una evaluación que excluyera el análisis de las técnicas utilizadas; y en su elección se manifiesta una modalidad importante de respuesta a los problemas que plantea la planificación del desarrollo.

Los procesos de decisión inspirados en ella deben caracterizarse por su capacidad de análisis de la información y por la coherencia de las opciones que considera el poder político. Ambos requisitos implican la utilización de métodos que superan el uso exclusivo del sentido común. Esto explica que exijan el empleo de conocimientos técnicos de mucha eficacia tanto en el campo del manejo de informaciones como en el de la compatibilidad de instrumentos, objetivos y supuestos. Semejante esfuerzo se desperdiciaría si estas técnicas no fueran capaces de encarar los problemas que efectivamente preocupan a los encargados de la decisión. Como dichos problemas varían a través del tiempo y son distintos en cada país, las técnicas no son trasplantables, ya que requieren por lo menos ciertas adaptaciones. Para que una técnica pueda ser útil debe estar diseñada en forma tal que permita resolver los problemas que atañen a un cierto sistema socioeconómico. La asociación no es fácil y por eso es frecuente encontrar intentos de resolver un determinado problema de planificación apelando a un método diseñado para otro tipo de situación. Como los países latinoamericanos iniciaron sus procesos de planificación después que los países socialistas y capitalistas de Europa Occidental, no son pocos los intentos de hacer coincidir forzosamente técnicas diseñadas para estos países en problemas que son peculiares y característicos de los primeros.

Suele ocurrir que, al comenzar un proceso de planificación, los requisitos que se plantean a los mecanismos correspondientes superan la capacidad de las técnicas disponibles; y su adaptación requiere un período de estudio e investigación que puede llegar a ser prolongado. Por eso, muchas veces sólo después de algunos años es posible conseguir cierto equilibrio entre problemas y técnicas. En el caso latinoamericano la situación se ha visto agravada por la velocidad con que el sistema de planificación absorbió nuevas tareas y por la amplitud de éstas.

En los comienzos del proceso las técnicas se concentraron en problemas generales. Se trataba, entre otras cosas, de hacer estimaciones acerca del financiamiento del proceso de industrialización y de sus efectos sobre el sistema fiscal y la balanza de pagos. Abordadas las etapas iniciales de la

industrialización, se complicaron incluso esas primeras estimaciones. Los posibles caminos a seguir por la industria se multiplicaban y ya no había proyectos ni decisiones fáciles de evaluar. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con la instalación de las primeras industrias básicas. Cuando se pasó a los planes globales a mediano y a largo plazo hubo que considerar mayor número de agentes económicos y variables; también la cantidad de información a recoger aumentó y las coherencias fueron más difíciles de estudiar. Comenzó así un largo proceso de investigación que está en marcha; los requisitos aumentan de día en día, a medida que el Estado asume mayores responsabilidades en todos los campos. A las primeras estimaciones se agregan hoy intentos de evaluar los efectos de numerosas variables tales como el nivel de actividad e inversión de una gran cantidad de sectores, el comportamiento de muchos sujetos en actividades tan dispares como son el ahorro privado y público e incluso los intentos de considerar aspectos sociales y políticos. En resumen, se trata de proporcionar a un Estado con grandes responsabilidades los métodos de análisis, ejecución y control de políticas que abarcan múltiples aspectos del sistema socioeconómico.

Se destacarán aquí, tratando de evaluar los progresos logrados, los campos donde el desafío fue más intenso. Una de las mayores dificultades del proceso de planificación la suscitó la necesidad de detallar problemas, para desglosar no sólo los objetivos sino también los instrumentos. Y son muchas las ventajas que de esta manera se obtienen. En primer lugar, es posible identificar objetivos competitivos que se ocultan detrás de una meta global del tipo de las tasas de crecimiento, así como los múltiples efectos de un instrumento de política económica. En segundo lugar, al hacer explícitos objetivos e instrumentos, la reacción de los agentes de política económica y de los grupos de poder no es diferente sino activa. Y son estas las reacciones que deben evaluarse para juzgar la viabilidad de un plan. Finalmente, es más difícil obtener información con variables desagregadas que agregadas, ya que ello requiere menor entrenamiento para quien proporciona los datos.

Realizar estas tareas presenta dificultades que provienen de la necesidad de considerar simultáneamente gran cantidad de variables. Las técnicas de planificación hacen su mayor aporte cuando abordan la solución de este problema. Recuérdese a modo de ejemplo una de las técnicas más conocidas: el potencial de análisis de un modelo de insumo-producto supera lo que puede lograr la mente más ágil. Pero también existen problemas para encarar los cuales no hay técnicas disponibles, y así como las clasificaciones e incluso el modelo mismo de insumo-producto requieren adaptaciones en cada país, hay otros campos —por ejemplo, el de la política monetaria y el de la política fiscal— para los cuales cada país debe crear sus propios métodos. El progreso logrado en esta compleja materia es muy desigual. En la estructura industrial o en la proyección de la balanza de pagos se ha avanzado bastante,

pero la marcha ha sido más lenta en otros campos relacionados con los distintos instrumentos de política económica. Sea como fuere, hay gran diferencia entre los modelos de diez a veinte variables con las que se trabajaba en los primeros planes y los modelos de centenares de variables hoy empleadas en algunos casos.

Se han obtenido asimismo progresos en la investigación del comportamiento de los agentes que intervienen en el sistema socioeconómico. Al diseñar una técnica de planificación se intenta definir ante todo un cuadro contable que contenga las principales variables. Ello tiene por objeto plantear más rigurosamente el problema, garantizar un mínimo de coherencia y orientar la búsqueda de información; asimismo se trata de explicar la relación no contable entre las variables. Para ello hay que registrar el comportamiento de los sujetos económicos. Aquí puede ser de gran ayuda el uso combinado de las técnicas matemáticas con investigaciones destinadas a mejorar y ampliar la interpretación del proceso de desarrollo.

En la esfera de los comportamientos el traslado de técnicas no siempre parece eficaz. En efecto, la conducta de los sujetos varía no sólo con el transcurso del tiempo sino también de país a país, lo que obliga a ser muy cuidadoso en la elección de los métodos apropiados. En este sentido, se plantea otro problema, el de las políticas que persiguen, entre otras finalidades, cambiar los comportamientos, que es el caso más común en los países que afrontan transformaciones profundas. Como consecuencia, algunos países latinoamericanos debieran promover nuevas técnicas. Así, cabe destacar el papel que desempeña la experimentación numérica, herramienta que parece muy útil tanto para encarar problemas de desagregación como de comportamientos y que ha logrado un progreso sostenido en los últimos tiempos.

En los modelos utilizados en las primeras experiencias de planificación, los comportamientos que se tomaban en cuenta eran mínimos y sólo se referían a variables globales. Ahora, en cambio, su tratamiento ha aumentado considerablemente y considera metas específicas o instrumentos claramente identificados.

Otro aspecto en el que se lograron progresos es el de las variables no económicas. Mientras sea profunda la asociación entre la estructura económica y la sociopolítica, las variables de ambos campos se condicionarán mutuamente y los métodos de análisis deberán tener en cuenta esta interdependencia. Son fáciles de comprender las dificultades que tal situación crea en el diseño de los métodos, pero también se entiende que no considerar esa interrelación empobrece significativamente el análisis; por ello fue necesario referir cada vez más las metas y los instrumentos a los grupos sociopolíticos que condicionan su manejo. La clasificación de estos grupos, el análisis de su influencia sobre la presión por objetivos, el dominio que algunos poseen sobre instrumentos claves de la política económica, son aspectos que las

técnicas tratan de incorporar poco a poco. De esta forma fueron surgiendo modelos matemáticos que intentan abordar el problema de variables difícilmente cuantificables y que son corrientes en política y sociología.

Los progresos anotados habrían sido irrealizables si no existiera la computadora, instrumento capaz de resolver los modelos matemáticos de gran tamaño implícitos en los planteamientos expuestos. La difusión de su uso ha transformado la mentalidad de los expertos en técnicas de planificación; éstos sabían antes que era difícil de resolver un modelo de más de 20 ecuaciones lineales y pocas incógnitas, por lo tanto se autolimitaban en el planteamiento de variables y ecuaciones. Con la computación se abrió la posibilidad de resolver modelos con cientos de variables y ecuaciones (incluidos los no lineales) y mejoró la calidad del análisis. De allí que tiendan a aumentar los contactos entre los responsables de la decisión y los encargados de elaborar los métodos de planificación.

Cabe referirse, por último, a ciertas críticas habituales sobre el diseño y uso de técnicas destinadas a tratar gran cantidad de objetivos e instrumentos ante varias hipótesis alternativas. Tales técnicas suelen calificarse de sofisticadas y demasiado teóricas, y se afirma sobre todo que la preocupación por este campo desvía la atención de los temas sustantivos de la planificación del desarrollo. Semejante crítica puede ser válida cuando estas técnicas sólo representan la desagregación de instrumentos diseñados para otros propósitos; y también podría tener fundamento si la preocupación básica se orientase hacia el exclusivo mejoramiento de los instrumentos matemáticos e incluso el logro de cierto preciosismo.

Pero muy distinto es el caso de aquellas técnicas que se amplían y se tornan más complejas en el intento de enriquecer las interpretaciones; lejos de constituir una sofisticación innecesaria, permiten analizar con más rigor y realismo los problemas sustantivos que los críticos suponen arbitrariamente descuidados.

## F. PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Lo expuesto acerca de la evolución de los procesos de planificación en los países latinoamericanos, sirve de base para apreciar ciertos aspectos de las perspectivas que ofrecen dichos procesos. También, y con idéntico propósito, se tendrá en cuenta el hecho de que este Seminario está llamado a tratar determinados problemas que influyen sobre la eficacia de la planificación misma.

En primer término, puede afirmarse que los procesos de planificación del desarrollo en América Latina han operado en un medio donde escasean

los estudios básicos sobre la realidad económica y social de los países y sobre su dinamismo. El problema fue superándose, y cuando los estudios eran perentorios para actuar con un mínimo de racionalidad, fueron los propios mecanismos de planificación los que tomaron a su cargo o impulsaron su realización. Ejemplos significativos de esto son las investigaciones estadísticas, las cuentas nacionales, las relaciones intersectoriales, la prospección de recursos naturales, etc. Sin embargo, todavía faltan estudios básicos que permitan interpretar mejor la realidad latinoamericana, conocer con precisión el funcionamiento del sistema productivo, los motivos que determinan la conducta de los agentes económicos, la conformación de las estructuras de poder y sus modalidades de acción, la distribución del ingreso y sus consecuencias sobre los medios para impulsar la formación de capital, y muchos otros aspectos. Cabe afirmar asimismo que la capacidad de investigación que hoy poseen los países latinoamericanos es superior a la que tenían hace algunos quinquenios. Y todo parece indicar que esa capacidad seguirá creciendo.

De ello resulta un objetivo importante de la planificación: proponer a los medios universitarios y a otros centros de estudio tareas de investigación sobre la realidad y funcionamiento del sistema socioeconómico. Cabe esperar que el mecanismo de planificación se constituya en elemento catalizador y coordinador de esa capacidad de investigación, aunando esfuerzos y procurando que los temas y las líneas de investigación abarquen aspectos que contribuyan a una mejor interpretación de la realidad nacional.

En relación con lo anterior conviene destacar otra característica de los procesos planificadores de muchos países latinoamericanos: la falta de alternativas viables para encarar una política de desarrollo que se traduzca en proyectos concretos de inversión y en programas de acción factibles. En varios casos el financiamiento de tales actividades no fue el factor principal que hizo postergar la puesta en marcha de los planes, sino más bien la falta de estudios de preinversión sobre los cuales se basa la asignación de recursos. En general, la planificación no estuvo acompañada de estudios sistemáticos de preinversión que hayan ido aclarando con antelación las posibilidades de concretar objetivos fundamentales del desarrollo, estudios técnicos que lleguen a definir mejor los alcances y requisitos de cuantiosas inversiones o grandes proyectos que, por su importancia, influyen directamente en la concreción de las estrategias contenidas en los planes. Si la preinversión, considerada como elemento indispensable para el diseño y ejecución de los planes, no es alentada ni se le reconoce prioridad entre las actividades de los mecanismos de planificación, será difícil vencer algunos de los principales obstáculos que se oponen a su puesta en marcha y desarrollo. Es indispensable, para lograrlo, que esos mecanismos se constituyan cada vez más en elementos coordinadores de los estudios de preinversión de las diferentes

entidades de la administración pública y del sector privado. De ahí que no deba ser ajena a ellos una intervención directa en la correspondiente asignación de recursos financieros y humanos. En las economías mixtas, donde las funciones de producción, acumulación y distribución de bienes y servicios las efectúan tanto empresas estatales como empresas privadas, cobra una importancia capital la delimitación de los campos donde, unas y otras, tendrán vigencia. Parece indispensable esclarecer el papel que le corresponderá al sector privado en el cumplimiento de las metas de un plan y las formas de lograr un compromiso efectivo. Se trata evidentemente de un problema delicado, que se vincula de manera estrecha a la estrategia política de un gobierno y por lo tanto difícil de generalizar. Surge con nitidez por tanto la necesidad de que, cuando se concibe un plan, se preste una atención preferente a dilucidar en qué forma los comportamientos de los agentes privados pueden ser orientados para que no resulten incompatibles con los objetivos, estrategia y táctica de los procesos de planificación y de política económica.

Otra preocupación que, desde el punto de vista del funcionamiento de los mecanismos de planificación tiene singular importancia, se refiere a los perjuicios que puede significar el alejamiento o divorcio de tales mecanismos de los centros de decisión del poder político y de la administración pública. Este aspecto tiene muchas facetas vinculadas con la jerarquía institucional de esos mecanismos, el carácter puramente asesor que se le ha atribuido en la mayoría de los países latinoamericanos, al respaldo político que gozan los directivos de la planificación, las peculiares modalidades de trabajo de sus equipos técnicos, etc.

Aunque algunos de esos temas serán objeto de discusión en el Seminario, importa destacar aquí uno de ellos. El alejamiento aludido tiene consecuencias indeseables sobre los planes y otras proposiciones que efectúan los mecanismos de planificación, desvinculándose de una realidad que puede modificarse muy rápidamente y dejar sin base objetiva tales planes y proposiciones. Para evitar que ello ocurra, la planificación no puede permanecer aislada de los problemas y de las soluciones que plantea la coyuntura o el corto plazo. Sin embargo, la cuestión fundamental no se reduce a evitar el alejamiento; pues tan importante como esto es asegurar que los mecanismos de planificación participen en los aspectos coyunturales de la política económica y social con una clara perspectiva del proceso de desarrollo, es decir, partiendo de una imagen de la evolución del sistema económico y social a largo plazo y de las etapas que deben ir concretándose en plazos medios. Así es como adquiere pleno sentido la labor del mecanismo planificador. El peligro de la participación de los mecanismos de planificación en los problemas coyunturales mediante recomendaciones aisladas o armonizadas en un plan a corto plazo, consiste en que en el trasfondo de esas recomendaciones falta una política de desarrollo que deba sostenerse a través de los vaivenes



de la acción inmediata. El mecanismo de planificación puede perder así su función específica y transformarse en un servicio técnico más de la administración pública, sin agregar a la adopción de decisiones los elementos cualitativos que deben caracterizar una conducción económica planificada. Si para cumplir este cometido el mecanismo de planificación ha de formular planes, o simplemente presentar ante el poder político un conjunto coherente de objetivos y metas, o indicar algunos lineamientos fundamentales para orientar la conducción económica y social, es asunto que dependerá de las circunstancias particulares de cada país.

No se pretende que las tareas de las oficinas de planificación se adapten mecánicamente a las situaciones imperantes en determinados momentos; sería imposible perfeccionar ni siquiera hacer funcionar un mecanismo planificador en tales condiciones. Una de las ventajas de la planificación consiste precisamente en poder ocuparse de ciertos temas fundamentales para el proceso de desarrollo colocándose por encima de contingencias aleatorias o de los vaivenes de la coyuntura, pero esas situaciones deben tenerse en cuenta para definir modalidades de trabajo. Si las condiciones de estabilidad económica e institucional en un país son muy precarias, tal vez no convenga reiterar experiencias anteriores de formulación de planes a mediano plazo estrechamente vinculadas a estrategias de mayor alcance, o con clara indicación de la trayectoria que deben seguir las principales variables económicas. Será preferible que algunos equipos de los mecanismos de planificación se vuelquen al tratamiento de los más importantes problemas coyunturales y que otro grupo siga estudiando problemás de mayor trascendencia y largo alcance.

Habrà casos en que, con mayor estabilidad institucional, al aplicar la política de desarrollo del gobierno se produzcan cambios drásticos en la economía y en las relaciones que caracterizan a la sociedad. Si dicho proceso es muy dinámico, resultará difícil la previsión en muchos campos, pues sus bases serán muy inestables. El mecanismo de planificación tiene entonces funciones que guardarán mayor relación con la administración de sectores básicos de la economía, para incrementar o mantener su efectividad, que con la formulación de planes.

De todo ello se deduce la importancia de que los mecanismos de planificación sepan evaluar las diferentes situaciones de los países, y ubicarse en ellas, para deducir de este modo la mejor forma de operar. En cualquiera de los casos, lo que distingue a un proceso planificador es su "sentido del futuro". Es difícil concebir un proceso de planificación que no opere en torno a una concepción —por rudimentaria que sea— del futuro de la sociedad o de algunos de sus aspectos importantes, pues es ésta una condición necesaria para definir el proceso. Si no se observa, las proyecciones, las previsiones, los trabajos de compatibilización, la coordinación y muchas

otras tareas que pueden efectuar los mecanismos de planificación, carecerán de un contenido que las diferencie de las funciones normales de la administración pública.

Estas perspectivas, incompletas como son, deben encuadrarse en un horizonte temporal consecuente con la naturaleza del problema considerado. Dentro de ese horizonte, los quinquenios transcurridos desde la incorporación de los procesos de planificación constituyen un período extremadamente corto. Juzgar la evolución del proceso en ese lapso puede inducir tal vez a cometer el error de enjuiciar una acción sin esperar el período de maduración necesaria. Del mismo modo, plantear las perspectivas apuntadas en el futuro inmediato no se condice con las dificultades ya observadas en cuanto al perfeccionamiento de estos procesos, y además se corre el riesgo de despertar desmedidas expectativas, como las que rodearon a la planificación en sus comienzos.

El mecanismo planificador debiera ser una parte cada vez más importante del sistema técnico-administrativo del Estado. El perfeccionamiento de ese mecanismo y su armónica conexión con los centros de decisión y con las entidades operativas de la administración pública, constituyen un aspecto sustantivo para garantizar el papel de promotor del desarrollo que incumbe al Estado en las economías mixtas latinoamericanas. Éstas enfrentan problemas muy variados y están sometidas a fuertes tensiones tanto internas como en lo que se refiere a su inserción en un mundo de muy acelerado dinamismo en lo social, político, comercial, tecnológico, etc.

Satisfacer dentro de este marco las aspiraciones de la comunidad, distribuir mejor los frutos del crecimiento y del progreso, y al mismo tiempo mantener la autonomía de decisiones como país, es una tarea vasta. Requiere la movilización de las energías de la sociedad, el cálculo y la previsión para hacer más efectiva la política económica y social, y en general el esfuerzo para superar las condiciones de subdesarrollo.

Difícil sería concebir —mucho más en las condiciones actuales— un vigoroso proceso de desarrollo sin cambios profundos en el aparato técnico del Estado. Cambios que se relacionan no sólo con los aspectos administrativos, sino también con la capacidad de generar vías factibles de solución para anticiparse a situaciones futuras que podrían malograr el resultado en las políticas, y también para ir señalando nuevos puntos de apoyo que cimienten el proceso de desarrollo. La planificación debe ser vista desde este ángulo; su vigencia en el futuro dependerá de que se considere —y al mismo tiempo de que se imponga— su papel en la conducción económica y social, conforme a un enfoque de este tipo. El aparato técnico del Estado y el mecanismo de planificación se irán transformando así cada vez más en instrumentos idóneos para hacer frente a la vasta tarea que tienen por delante.

## TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN Y OBJETIVOS REGIONALES

ROQUE CARRANZA

Después de analizar brevemente el problema que presentan los diferentes tipos de reacciones a los efectos positivos y negativos del crecimiento económico, este trabajo se propone explorar la incorporación de los distintos tipos de efectos en las técnicas de planificación. Se mencionan, como primer ejemplo, las propuestas recientemente formuladas para una evaluación integral de los proyectos de aprovechamiento de recursos hidráulicos en Estados Unidos, y se pasa luego a considerar el problema de la incorporación de los objetivos de desarrollo regional en los planes nacionales de desarrollo.

Sustentamos la tesis de que los efectos de concentración regional generalmente asociados con el crecimiento económico son lo suficientemente importantes como para justificar una revisión profunda de las técnicas de planificación, en lugar de contentarse sólo con el diseño de programas complementarios al uso de técnicas cuyo indicador fundamental es el crecimiento económico global. La presentación no pretende ser exhaustiva, sino simplemente estimular la discusión de los aspectos generales de la planificación en América Latina, señalando un posible campo de avance y algunas líneas de investigación que parecen necesarias.

### I

En la identificación de los problemas que entorpecen la acción de los mecanismos de planificación, cabe distinguir entre aquellos de origen externo, generados fuera de los organismos de planificación, pero con repercusión sobre la eficiencia de su acción, y los de origen interno, debido a deficiencias de los propios organismos, y que les hacen perder significación como elementos para lograr una mayor "racionalidad" en las decisiones de política.

Entre los problemas de origen interno interesa destacar los derivados de una concepción limitada del proceso de desarrollo, como la restringida a sólo el crecimiento económico, lo que ha conducido en muchos casos a perder de vista circunstancias o efectos no buscados y que plantean problemas de política para los gobiernos. Al no ofrecer los organismos de planificación una solución para estos problemas, y poner a veces énfasis en los programas y medidas que contribuyen a crearlos, se debilita el peso que podrían tener las recomendaciones contenidas en planes y propuestas de política ante los ejecutivos responsables.

Un ejemplo bien conocido es la adopción, como indicador básico de la bondad de un plan o del resultado de una política, de la tasa de crecimiento del producto bruto interno, sin tener en cuenta cuál es la real extensión de los grupos sociales beneficiados por ese crecimiento, ni los efectos secundarios perjudiciales que puede tener para otros. En la medida en que estos efectos generen protestas, o simplemente se hagan evidentes, se debilitará la tendencia hacia la aceptación del plan formulado o de la política propuesta, y la repetición de estas situaciones puede terminar generando actitudes de rechazo global hacia la utilidad de la planificación.

Este fenómeno es característico de los procesos de cambio social, en los que la acción de un factor determinado no es necesariamente favorable, ni tampoco sólo perjudicial, sino que produce efectos en ambas direcciones los que deben ser adecuadamente tenidos en cuenta para graduar la aplicación del factor e introducir en forma oportuna acciones correctivas. Pero, en la práctica, la reacción frente a procesos de este tipo suele ser muchas veces de carácter simplista: o aceptación no calificada de los efectos favorables e ignorancia de los perjudiciales, y por lo tanto ponderación ciega de los méritos del factor considerado, o, con menos frecuencia, pero también con más vigor, de denuncia de los efectos perjudiciales y de rechazo indiscriminado, olvidando los efectos favorables.

Cuando ambas reacciones se dan simultáneamente, se originan conflictos a menudo estériles, porque los puntos de partida de las posiciones contrapuestas no posibilitan un acuerdo y las argumentaciones siguen líneas distintas. Un ejemplo, proveniente de un campo distinto al de la planificación, es el de la polémica por ahora incipiente, pero potencialmente de gran trascendencia, sobre las ventajas e inconvenientes del progreso tecnológico.<sup>1</sup>

Si las reacciones, o el predominio de ellas, se dan sucesivamente en el tiempo, las actitudes iniciales favorables son seguidas por otras de rechazo o indiferencia, que debilitan considerablemente la operatividad del factor tomado en cuenta. Pero también es posible que en un proceso de este tipo sea más probable llegar a una apreciación final equilibrada, que tenga en cuenta que cabe esperar que se produzcan efectos favorables y desfavorables simultáneamente, y que por lo tanto es necesario proceder con prudencia, sin dejarse dominar por tendencias simplistas que conducen a evaluaciones unilaterales y erradas. Es muy posible que este último caso describa en forma más aproximada a la realidad la evolución de las actitudes frente a la utilidad de la planificación en América Latina, pasando de una a otra de relativa indiferencia,<sup>2</sup> pero que está permitiendo una revaluación sistemática que posibili-

1. Cf. E. G. Mesthene, *Technological change. Its impact on man and society* (Nueva York, 1970).

2. Naciones Unidas, *Planning and plan implementation* (núm. de venta: 67-11-B.14).

tará sin duda un perfeccionamiento de los mecanismos de planificación, con aumento de su capacidad para introducir mayor racionalidad en las decisiones de política.

## II

Una discusión general de los métodos más adecuados para evaluar, en los organismos de planificación, los posibles efectos inconvenientes que pueden acompañar al crecimiento económico sería muy probablemente prematura, dado el estado actual del conocimiento de los fenómenos económicos y sociales y del desarrollo de las técnicas de planificación.<sup>3</sup> Las conclusiones que podrían obtenerse resultarían de tal generalidad que se corre el riesgo de una enumeración de lugares comunes; por lo tanto parece conveniente adoptar un enfoque más pragmático, seleccionando alguno de los problemas que la experiencia del último decenio mostró como más frecuentes en los países industrializados y en América Latina.

Sin embargo, antes de aplicar el enfoque señalado conviene todavía hacer un comentario de índole general, ya que es necesario rebatir la objeción, simplista pero para muchos efectiva, de que lo que se oponga al progreso económico, medido en términos de crecimiento, es equivocado porque impide finalmente su éxito. En el contexto de este trabajo, la objeción podría traducirse diciendo que los programas o políticas complementarios que se adopten para corregir o atenuar efectos indeseados importan una diversión de recursos que podría reducir las tasas de crecimiento.

A esto cabe observar que, por una parte, la reducción de los efectos perjudiciales, al inclinar el balance final en sentido favorable, puede mejorar el bienestar general, que es lo que en definitiva debiera perseguir el crecimiento económico. Por otra parte, y no menos importante, es necesario tener en cuenta que todo lo que haga posible mantener una tendencia estable de crecimiento, tanto en magnitud como en orientación, evitando conflictos que determinan cambios frecuentes de política, y en ciertos casos detrimiento del proceso, es una contribución tan significativa, o más, que lograr tasas elevadas durante períodos cortos. Una evolución sostenida en una dirección determinada es preferible a un proceso errático cuando se trata de lograr cambios sociales o desarrollos tecnológicos estables, los que se dificultan o pueden ser frenados si hay alteraciones frecuentes, y más aún, períodos

3., Entre otras contribuciones de interés en este campo, puede verse S. A. Marglin, *Public investment criteria* (Londres, 1967).

de retroceso, porque las tensiones generadas determinan la necesidad de realizar ajustes, o los provocan directamente y en forma desordenada.

Naturalmente, sólo en cada caso particular será posible evaluar la magnitud y conveniencia de la aparente dispersión de recursos; y de lo expresado no debería inferirse que los argumentos expuestos constituyan un manto que cubre indiscriminadamente cualquier programa o política.

### III

Como ejemplo extraído de la experiencia de los países industrializados, la crítica a la utilización de la relación beneficio/costo como único o principal indicador acerca de la toma de decisiones para llevar adelante proyectos, ha conducido a plantear en este campo el problema general ya señalado de evaluar tanto los efectos favorables como los desfavorables.

En efecto, aceptar ese indicador como elemento de decisión implica admitir la hipótesis de que los efectos negativos que puede tener la ejecución de un proyecto pueden ser pagados (o absorbidos) sin dificultades por el resto de la economía.

Sin embargo, es evidentemente dudosa la validez de esa hipótesis si la referimos a efectos de cierta importancia como la contaminación del medio ambiente, o simplemente su alteración. La resistencia generada por esa causa ha llegado a poner seriamente en jaque las perspectivas de poder afrontar las necesidades crecientes de abastecimiento de energía eléctrica en Estados Unidos, y constituye un buen ejemplo de cómo las tensiones generadas por ciertos efectos adversos del crecimiento pueden poner en peligro su continuidad.

Formular criterios de evaluación de proyectos utilizando indicadores múltiples a fin de tener en cuenta los distintos efectos, es una cuestión compleja; y no sería aventurado afirmar que se encuentra apenas en la etapa de estudio preliminar, aunque pueden señalarse contribuciones importantes, como la realizada por el grupo de trabajo del U. S. Water Resources Council.

En el informe publicado en 1970<sup>4</sup> este grupo de trabajo intentó incorporar a la metodología de evaluación de proyectos de aprovechamiento hidráulico el estudio de otros efectos además de la contribución al crecimiento económico.

Así, además de ésta, propone incluir los efectos sobre la calidad ambiental, el bienestar social y el desarrollo regional. Para el análisis de cada uno de

4. U. S. Water Resources Council (Report by the Special Task Force), *Principles for planning water and land resources* (Washington, 1970).

estos cuatro efectos básicos se enuncian diversos puntos de vista, distinguiendo en total dieciocho aspectos distintos que permitirían evaluar no sólo las ventajas, cuantificables o no, de la ejecución del proyecto, sino también los problemas que puede suscitar.

La importancia relativa de los cuatro efectos principales, o mejor dicho de los grupos de efectos, y la metodología de análisis de cada uno de ellos debe depender, evidentemente, de la situación particular de cada economía y del estado de uso y conservación de sus recursos. En países en desarrollo, con tasas relativamente altas de crecimiento demográfico, pero también con regiones de baja densidad de población y con problemas de restricción de la oferta de alimentos, el aporte del proyecto a la conservación y mejor uso del recurso tierra y a la explotación de posibilidades de otra manera no aprovechadas debería tener más peso que su posible papel como factor compensatorio de la contaminación ambiental, que sería básico en un país industrializado como Estados Unidos, donde la creación de áreas verdes y ambientes de recreación puede ser una necesidad aguda.

No parece previsible, por ahora, que la metodología propuesta se incorpore como norma general de evaluación de proyectos de aprovechamientos hidráulicos en Estados Unidos y es discutible que sea directamente aplicable a países en desarrollo. Pero sí puede afirmarse que constituye un paso en el diseño de técnicas ambiciosas que, tarde o temprano, deberán adoptarse para encarar el tipo de problemas aquí planteados.

#### IV

En América Latina, como en otras regiones en desarrollo, los problemas de la planificación global y de la adecuación de las técnicas empleadas por ella pasan a ocupar una posición destacada en un plano que, en los países industrializados de economía de mercado o mixta, principalmente los problemas de llegar a una decisión racional en los proyectos individuales de inversión, a los que se refiere el ejemplo anterior.

La mayor imperfección de los mecanismos de mercado, la existencia de restricciones estructurales y la falta de adecuación de la organización institucional, hacen necesario disponer de un marco global para las decisiones de inversión aun en aquellos casos en que se trata de mantener el carácter básico de la economía de mercado, y con tanta mayor razón cuando se estima que es necesario apartarse de ella para lograr un crecimiento económico y un desarrollo social sostenidos.

El análisis de la adecuación de las técnicas de planificación global es necesariamente más complejo que en el caso de las técnicas de evaluación de

proyectos. No se trata solamente de hacer una enumeración más o menos completa de los diversos efectos positivos y negativos del crecimiento económico, sino de incorporar dentro de esas técnicas los métodos para contrarrestar o reducir los efectos inconvenientes de mayor importancia.

Este análisis es un complemento útil de la discusión de la experiencia histórica, comprendida dentro del primer tema "Aspectos generales" de este Seminario; y se propone realizar una exploración en ese sentido como comentario al documento básico.

Es necesario aclarar también que, cuando se habla de falta de adecuación de las técnicas de planificación no se pretende juzgar si, históricamente hablando, se procedió bien o mal al restringir los objetivos a obtener aplicando sistemas de planificación, o si debieron tener otra orientación desde su comienzo.

El complejo proceso de establecer un sistema de planificación requiere, por lo general, aproximaciones sucesivas, y lo único que se plantea es que en el momento actual se está, por una parte, y en muchos casos, en condiciones de abrir nuevas etapas; y por otra parte, esa apertura también la requieren, con frecuencia, algunas direcciones principales. Pero de ninguna manera existe una intención exhaustiva y este trabajo se concentra sólo en un ejemplo.

## V

En América Latina, el proceso histórico de desarrollo ha determinado una configuración regional, dentro de los países, con fuerte concentración demográfica y económica en un número limitado de centros, y con extensas áreas deprimidas, o escasamente pobladas.<sup>5</sup>

Los asentamientos de la colonización española y portuguesa se localizaron en su gran mayoría cerca de los recursos naturales que por entonces más interesaba explotar, y de los centros de comunicación con la metrópoli. La mayoría de las ciudades principales continuaron siendo las mismas de la época colonial, y progresivamente fueron acumulando toda clase de actividades económicas y administrativas, tanto en la época del crecimiento hacia afuera determinado por la demanda de exportaciones, como al iniciarse y consolidarse la industrialización.

No cabe duda de que este patrón de crecimiento ha sido uno de los factores importantes que contribuyó al limitado efecto de arrastre que, con

5, CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1968*, Primera Parte, cap. II, "La distribución regional de la actividad económica" (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.70.II.G.1).



distinta intensidad según los países, tuvo la modernización de algunos sectores de sus economías y dio lugar a la marginación de grupos de población de importancia variable del proceso de desarrollo.

Tanto el atraso relativo de ciertas regiones con respecto a otras donde se concentraron las actividades dinámicas, como el desordenado proceso de crecimiento urbano fueron algunas de las causas directas de esa marginación; y es propósito de este trabajo tratar el problema general así planteado, sin entrar específicamente al análisis de cada una de sus partes, que ya ha sido objeto de atención considerable en otros trabajos sobre el desarrollo de América Latina.

## VI

Algunos autores sostienen que el crecimiento de la economía en una sociedad de bajo promedio de ingresos tendería a acentuar las desigualdades regionales si la localización de la actividad económica quedara librada a las fuerzas del mercado.<sup>6</sup> En los centros más avanzados, el desarrollo de nuevas actividades puede sacar provecho de la oferta de mano de obra calificada y semicalificada, del personal administrativo, de los talleres de mantenimiento, de la organización comercial para la venta de los productos y de la financiera para las necesidades de crédito, de la proximidad de mercados mayores o de la disponibilidad de redes de transporte para el acceso a otros. En suma, economías externas que se utilizan directamente sin pagar el costo de instalación, de entrenamiento de personal, o de desplazamiento de población, y donde las economías de escala dadas por la existencia de otras actividades, que también las utilizan, reducen los costos cuando hay que pagar por su uso. La contrapartida de mayores costos por amortización de precios más elevados de adquisición de terrenos, o por pago de mayores impuestos no alcanza, en la mayoría de los casos, a compensar las ventajas antes enumeradas.

La evidencia estadística indica que, por lo general, las diferencias regionales tienden a atenuarse cuando los promedios nacionales de ingreso por habitante son elevados; pero cuando esos promedios son más reducidos, es muy posible que tiendan a acentuarse. Por ejemplo, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas encontró, en 1954, que promedios regionales de ingreso por habitante inferiores a los dos tercios de la media nacional se encontraban en zonas que albergaban un escaso porcentaje de la

6. G. Myrdal, *Economic theory and under-developed regions* (Gerald Duckworth, Londres, 1957), p. 33.

población total en el Reino Unido, Suiza y Austria, y no más del 10 por ciento en Francia. Pero la fracción rezagada llegaba a un tercio o más de la población total en países de menores ingresos medios, como España, Italia y Turquía, evidenciando así fuertes desigualdades regionales.<sup>7</sup>

Un análisis más refinado, que comprende 24 países de diversas áreas, agrupados según la clasificación de Kuznets de siete niveles de desarrollo,<sup>8</sup> confirma en general las afirmaciones anteriores, aunque con la importante diferencia de que el fenómeno parece ser más acentuado en los países de nivel de desarrollo intermedio que en los de nivel inferior. Conviene señalar que, precisamente, la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran en los niveles donde el fenómeno sería más acusado.

## VII

No parece haber un análisis general de todas las implicaciones de tipo social y político que tiene la existencia de desigualdades regionales y de su acentuación. Pero no cabe duda que son importantes: en muchos casos provocaron fuertes tensiones políticas que obligaron a diseñar planes especiales para tratar de atenuarlas.

Aun prescindiendo de estas consideraciones de orden general, el proceso señalado se contrapone a las finalidades generales de aumentar el bienestar general, y plantea problemas como los señalados en la introducción, por lo que conviene hacer una rápida reseña de los procedimientos seguidos en América Latina para introducir una dimensión espacial en los planes de desarrollo.

Generalmente, el contenido principal de los planes de desarrollo estriba en diagnósticos y metas globales y sectoriales, con un análisis de consistencia intersectorial y de las necesidades y perspectivas de financiamiento interno y externo. De esta manera se fundamenta un plan de inversiones y se justifica su viabilidad.

La localización de las actividades productoras de bienes y servicios es un tema que se trata indirectamente y en forma a menudo parcial en los planes de desarrollo, con el propósito de definir las características y orientación general de los programas sectoriales de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, y de los sectores sociales de vivienda, educación y salud.

7. CEE, *Economic survey of Europe in 1954* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: II.E.2), pp. 136-171.

8. J. G. Williamson, "Regional inequality and the process of national development", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, núm. 4 (Chicago, 1965), pp. 3-45.

Es interesante destacar que en muchos países latinoamericanos los procesos de planificación se iniciaron como parte de un esfuerzo para dimensionar los planes de inversión pública en transporte y energía, y que todavía en la actualidad estos dos sectores son los que se analizan con más detalle, llegando hasta los proyectos individuales, dado que ellos tienen mayores posibilidades de obtener los créditos necesarios, y que existe la organización institucional para llevarlos a cabo.

No ocurre en general lo mismo con otros sectores, donde el papel principal del plan suele consistir, además de identificar, las necesidades globales, en establecer los lineamientos de la organización institucional necesaria para cumplir los objetivos fijados.

## VIII

Para hacer frente a los problemas derivados de las desigualdades regionales y su posible acentuación como consecuencia del proceso de desarrollo, un primer método consistió en formular programas para hacer frente a las necesidades de regiones deprimidas. Generalmente el punto de partida de estos programas, más que un análisis sistemático de la necesidad de compensar los efectos de concentración espacial y del ingreso posiblemente asociados con el crecimiento, es la existencia previa de esas regiones.

Este enfoque *ad hoc* del problema regional se presta a críticas de muy distinto orden. Una de ellas alude al problema de la dispersión de la inversión y mengua de su productividad, reformulando la objeción planteada en la sección 2, y otra, más esencial, a la obtención de un desarrollo equilibrado.

Por lo que se refiere a la inconveniencia de realizar inversiones de baja productividad, por fundada que pueda parecer esta crítica, debe tomarse en cuenta que en realidad la desigualdad en los niveles regionales de ingreso y de oportunidades de ocupación da lugar a migraciones internas que originan una demanda rápidamente creciente de vivienda y otros servicios en los centros de atracción. Por otra parte, el desajuste entre los requerimientos de calificación de mano de obra para las actividades industriales y urbanas y los niveles educacionales de los migrantes puede provocar desocupación aunque haya demanda de mano de obra. Todos estos factores crean demandas que de alguna manera es necesario atender, las que se traducen en presiones sobre el presupuesto de inversiones del plan; es posible que lo que se pretenda ahorrar en programas regionales que podrían reducir la tendencia a emigrar hacia los centros, se tenga que gastar finalmente, y a veces con menor productividad, en mantener la situación en las aglomeraciones urbanas.<sup>9</sup>

9. Cf. B. Higgins, *The scope and objectives of planning for underdeveloped regions*, Primer Seminario sobre Regionalización, Comisión de Geografía del Instituto Panamericano de Historia (Río de Janeiro, 1969).

## IX

En países industrializados, donde todo o la mayor parte del espacio físico es explotado en forma productiva, se ha planteado también la objeción de que los programas de desarrollo regional destinados específicamente a reducir desigualdades en el ingreso por habitante, deberían tener segunda prioridad con respecto a los que tienen por finalidad lograr el pleno empleo.<sup>10</sup>

Pero la existencia de recursos naturales inadecuadamente explotados en América Latina y el papel que su uso adecuado puede tener, simultáneamente con el hecho de que la desocupación es un problema de insuficiencia dinámica del desarrollo y por lo tanto de solución a largo plazo, y la que no solamente puede alcanzarse empleando instrumentos de política monetaria o fiscal, plantean el problema dentro de otra perspectiva, como elemento coadyuvante para lograr mayores niveles de ocupación que, de otra manera, se alcanzarían posiblemente en forma más lenta. El problema consiste, básicamente, en lograr un desarrollo equilibrado.

## X

Desde este último punto de vista relacionado con el patrón de desarrollo a establecer y a su capacidad para conservar un proceso sostenido de crecimiento, la solución del problema obligaría a un replanteamiento de las técnicas usuales de planificación, ya introducido en principio en algunos países, y descartando los planes *ad hoc*. Consiste este replanteamiento en la fijación de objetivos explícitos de desarrollo para cada región del país, considerados al mismo nivel que los objetivos globales que consisten en obtener una tasa de crecimiento en determinadas condiciones de financiación, y los cambios necesarios en la estructura también global de la producción de bienes y servicios.

Los ajustes sucesivos que, como en todos los casos de diseño de un plan, son necesarios antes de obtener la necesaria compatibilización de demandas y recursos, y entre sectores, permitiría conocer entonces qué costo tiene alcanzar objetivos regionales, o el beneficio que pueden representar a largo plazo, o recíprocamente, los sacrificios regionales que implicaría la maximización de objetivos globales.

10. H. W. Richardson, *Elements of regional economics* (1969), p. 15.

## IX

Existe ya un considerable cuerpo de teoría sobre economía regional, que no corresponde por cierto evaluar aquí, que permite brindar algunas bases útiles para encarar este problema de planificación. Por ejemplo, y dentro de las naturales restricciones de un modelo simplificado para introducir cuentas regionales en las cuentas nacionales, se pudo probar que podría maximizarse el incremento del ingreso nacional si los incrementos en gastos del gobierno se concentraran en las regiones con mayor propensión al consumo, que son habitualmente las de nivel más bajo<sup>11</sup> aunque siempre debe tenerse en cuenta la obvia limitación que imponen las capacidades regionales. Pero no cabe duda que serían necesarios una revisión y un desarrollo de algunos aspectos específicos para responder a las necesidades de los países en desarrollo, así por ejemplo en lo que se refiere al papel y evolución de los polos de crecimiento y el desarrollo óptimo de la infraestructura de transporte.

## XII

Sería necesario, además, un esfuerzo de investigación para obtener informaciones concretas acerca de la productividad de inversiones típicas para el desarrollo regional en América Latina, como son las ya mencionadas, en relación con el desarrollo de los recursos naturales. Un ejemplo interesante es el estudio realizado sobre la cuenca del Tepalcatepec, en México,<sup>12</sup> según el cual la tasa interna de interés habría resultado comparable con la obtenible en otros sectores de la economía, debiéndose añadir que los resultados habrían sido todavía más favorables si se hubieran realizado con mayor oportunidad algunas inversiones secundarias.

Naturalmente, no puede concluirse de este solo ejemplo que los proyectos de aprovechamiento hidráulico integral presentan en América Latina una tasa de interés no inferior al costo de oportunidad del capital, pero indica un interesante campo de trabajo para ayudar a los esfuerzos de planificación. Otro aspecto básico es el relacionado con la organización institucional adecuada para la conducción del desarrollo regional. En la década del 60 han proliferado en América Latina los organismos de promoción regional y sería ya tiempo de tener una evaluación inicial de los problemas encontrados y de los resultados obtenidos.

11. J. S. Chipman, *The theory of intersectorial money flows and income formation* (John Hopkins Press, 1950).

12. D. Barkin y T. King, *Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas en México* (México, 1970), cap. VII, pp. 211-237.

Ante todo quiero agradecer al Instituto, a la OEA y al BID que me hayan invitado a participar en este Seminario. Esta invitación me depara la oportunidad, para mí muy grata, de coincidir en esta casa con tan buenos amigos como los que intervienen en este Seminario, restablecer contactos personales y renovar viejas amistades.

El procedimiento seguido por estos tres organismos para discutir sobre planificación constituye un indudable acierto porque permite, a los organismos dedicados a la investigación y al análisis de los problemas económicos y sociales, tomar contacto con quienes están al frente de las responsabilidades de gobierno o lo estuvieron, e insuflar en todos estos ámbitos aproximaciones frescas y experiencias vívidas. Ello es absolutamente necesario.

Mi intervención en este tema, sin duda uno de los más importantes de la reunión, será muy breve y estará inspirada en la experiencia personal adquirida en mi país, así como en los contactos que tuve con otros de la región durante los últimos años, especialmente con los organismos de planificación de varios países de América Latina.

Es oportuno revisar en este momento la idea misma de planificación. En la CEPAL estamos entregados de lleno a un ejercicio que quizás inspire buena parte de nuestro trabajo en los próximos años: revisar muchas cosas que se han dicho en América Latina, muchas ideas que hoy parecen sometidas al descrédito, a la crítica pertinaz o a una sensible mengua en su prestigio en los ambientes intelectuales o políticos. Como la CEPAL fue, y esto es bien sabido, una inspiradora convencida y animosa de la planificación, es bueno que a esta altura, luego de diez, doce o quince años de experiencia en América Latina, nos propongamos un ejercicio de revisión. En eso estamos y las dilucidaciones de este Seminario serán sumamente útiles para las iniciativas que en este momento estamos tratando de estimular y articular en la CEPAL.

La verdad es que la idea de planificación se está criticando en la región desde un triple ángulo. Se critica la filosofía misma de la planificación y ciertas discrepancias con respecto a su función, dentro de los procesos de cambio y desarrollo. Otro sector crítico se basa sobre todo en la discrepancia —muy notable en ciertos países— entre el mecanismo planificador y la acción política, especialmente en materia de la política económica. La tercera crítica, más de índole metodológica, parece basarse fundamentalmente en el hecho de que, inspirándose básicamente en aspectos económicos, los esquemas de planificación parecen en muchos casos bastante incompatibles con

otros objetivos sociales más amplios o con ciertos valores en el proceso mismo de cambio. ¿Qué podríamos decir a este respecto y qué podría decir yo personalmente en función de mi propia experiencia? Me permitirán ustedes que insista sobre algunas cosas que ya se dijeron aquí y sobre algunos aspectos de esta experiencia personal.

Cuando se elaboró la Alianza para el Progreso, todos vimos en ella la culminación de un largo proceso en el cual el pensamiento económico de los años 50 mucho tuvo que ver la CEPAL. Era la culminación de un ideal reformista en América Latina. Se creía entonces que la planificación era una forma de incorporar a los sistemas políticos y económicos de la región ciertas reformas fundamentales, y a la vez un proceso de racionalización de los objetivos mismos de la sociedad. En ese momento operaban factores externos que concurrían a favorecer el proceso. La visión de una ayuda externa masiva, por lo demás optimista y en muchos casos ilusoria, venía a coadyuvar bastante en el proceso en que estábamos embarcados. Todos en aquel momento, y sobre todo en los países que iniciaron el proceso de planificación, éramos relativamente conscientes de las circunstancias políticas en las que trabajábamos, y quizás pecamos muchas veces de ingenuidad. En efecto, no estábamos trabajando con un sistema distinto; el plan no constituía un sistema, como ocurre en la planificación socialista, donde el plan tiene una función específicamente vinculada al sistema económico y social prevaleciente en esos países. Tampoco pudo ser un plan armonizador típico a la manera de los planes europeos que entonces con tanta fama se venían exponiendo —el caso de la planificación francesa nos deslumbraba en ese momento—, y no lo era porque eran diferentes la situación del Estado, en materia de poder y de claridad de funciones, y la relación Estado-empresa privada. De ahí que tampoco pudiera ser entonces un plan armonizado como sucede en los países de economía concertada, tal como todavía hoy se les denomina. En América Latina era fundamental en ese momento un plan de denuncia. Lo que nos preocupaba era tener un diagnóstico de la economía, percibir el funcionamiento de su conjunto y, a partir de él, lograr la denuncia de ciertos aspectos fundamentales que nos condujera normalmente a aquellas reformas en las cuales creíamos, y seguimos creyendo, en los campos agrario, fiscal, monetario, etc. Ésa era la esencia, digámoslo así, de lo que nos inspiró en aquel momento.

La verdad es que en muchos países —y en esto hay que evitar cuidadosamente las generalizaciones porque no es similar la situación en todos ellos—, prevaleció respecto a la planificación, un concepto formal antes que una preocupación operativa. De ahí que los planes se hayan apartado bastante de las consecuencias prácticas y de su posibilidad de implementación, ya sea por la distancia del corto plazo, por la distancia de los proyectos, etc. También es evidente que los mecanismos burocráticos, en general, se limitaron a adosarse

o superponerse, más que a compenetrarse realmente con la planificación. Los grandes centros de poder de los sistemas económicos —bancos centrales y ministerios de hacienda—, siguieron detentando la fuerza que tenían en aquellos países —todos o casi todos— donde el corto plazo sigue impulsando determinantes políticas fundamentales, y en aquellos otros generalmente sometidos, como los del cono sur, a crisis inflacionarias de gran efecto o de mucha importancia. Esos centros de poder tenían en sus manos el manejo del presupuesto, de las reservas o de los tipos de cambio, concentrando en ellos toda opción de la economía.

Tampoco tuvimos en cuenta la resistencia de muchos grupos organizados que, de alguna manera, continuaron estándolo y conservaron fuerza suficiente como para hacer que muchas hipótesis de las cuales partía la planificación quedaran en supuestos meramente teóricos. Ello explica buena parte de los fracasos que se produjeron.

Asimismo, es cierto que no llegamos a conquistar a los sectores políticos; en ciertos casos porque no se dejaron conquistar, y en otros porque no supimos conquistarlos. Muchas veces, en definitiva, el reformismo no trascendió de ciertos diálogos con el sector político y de conquistar ciertos sectores más o menos iluminados, los que más adelante pudieron realizar el cambio en que estábamos pensando. Creo que las fallas de esta concepción primaria estuvieron apuntaladas por dos elementos que fracasaron en nuestro esquema mental: la ayuda exterior masiva y el papel subsidiario de esa ayuda. Hoy advertimos mucho mejor que antes las limitaciones implícitas en esa ayuda, y sabemos bien que ninguna modificación efectiva se produce por la ayuda exterior sino mediante cambios sustantivos e importantes dentro de los países mismos. El segundo fracaso relativo ha sido la integración, que también en aquel momento se juzgó como un factor que inspiraría y apoyaría los cambios implícitos en el esquema de planificación.

Estas consideraciones explican la “jibarización” de aquel concepto original y el ulterior fracaso experimentado en los últimos años por la presencia de éstos y otros elementos, que delimitaron en buena medida los objetivos que nos propusimos, sin que ello signifique desconocer los éxitos obtenidos. Algunas exposiciones precedentes, como las de Nilson Holanda o Sergio Molina, brindan una clara idea de los avances logrados en el proceso de conceptualización y en cosas tan concretas como el conocimiento del sistema económico y social, por ejemplo, que hoy es mucho más amplio, aunque no exhaustivo. Somos mucho más conscientes de la secuencia temporal en que deben darse los fenómenos; tenemos idea más clara de lo que ocurre ahora, de lo que mañana sucederá y de lo que debería haber pasado. Por último, tenemos ahora algo de mucha importancia: mejores mecanismos de información. Hay, en suma, activos muy importantes en la experiencia de estos últimos años.



Es oportuno destacar las que Sergio Molina presenta como las grandes conclusiones de este proceso, las conclusiones que tienden a decirnos por qué se han impuesto ciertos aspectos de la planificación y por qué cabe hablar del éxito de ésta.

1o. Hubo éxito en la medida en que se tuvo claramente en cuenta la especificidad del proceso de planificación. No hay una planificación en el vacío. Aunque haya instrumentos aislables, la planificación es parte del proceso mismo de evolución de la sociedad, respondiendo en cada país, en cada momento, en cada grado de desarrollo, a las opciones fundamentales que se estén tomando y a la imagen de la sociedad que se quiere crear. Estimo que todos estamos convencidos de ello.

2o. Es evidente también que la coherencia del sistema político ha sido un factor fundamental, es decir, tanto la coherencia del sistema político consigo mismo como la del sistema político con el sistema económico. En ese aspecto no parece funcionar satisfactoriamente el sistema planificador. En otras palabras, el planificador siempre hace política y en este sentido no es neutral. Aun cuando elige los instrumentos, está haciendo política; y estas políticas se integran dentro del contexto, mucho más amplio, de la política en general. El planificador es, en buena medida, un hombre de acción política, está brindando opciones, está ofreciendo esquemas de instrumentos. Tendrá éxito en la medida en que tenga tras de él un sistema político coherente que sirva de soporte al esquema de planificación, que sea capaz de controlar los centros de poder fundamentales, de orientarlos cuando esa sea la opción del país o de vencer las resistencias que se opongan a las opciones propuestas por el mismo sistema político. Cuando ese sistema político funciona con coherencia la planificación adquiere sentido. En este aspecto habría que distinguir tres casos según que las opciones políticas sean claras, no explicitadas, o confusas y contradictorias. Cuando el planificador tiene opciones políticas claras, se produce una notable interacción entre el cambio social y económico y la planificación: el planificador integra un proceso donde el cambio es parte de su propia acción. Cuando las opciones no son claras, es necesario explicitarlas, lo que constituye una tarea de gran importancia; el planificador puede hacer algo, avanzar hasta ciertos límites donde su acción tal vez puede contribuir a poner en marcha un proceso efectivo de cambios. Cuando las opciones políticas son confusas o no existen, su acción es muy limitada y quizás lo único que podría hacer es racionalizar ciertos sectores, exponer las informaciones al servicio de la sociedad y esperar en materia de cambio efectivo. Esto en modo alguno quiere negar que haya habido un gran avance y una importante contribución a racionalizar las cosas; y esto me lleva a otra cuestión, la relacionada con los puntos sobre los cuales se apoya el éxito de la planificación. Es grande, además, el avance registrado al impulsar ciertos sectores y lo que se estuvo haciendo contribuyó a que la sociedad

impulsara cosas y objetivos. En ese sentido la planificación ha planteado las opciones que mencionaba Nilson Holanda, cantidad de cosas por discutir, lo que ha sido un factor importante.

3o. Interesa destacar también, como puntales del éxito del sistema planificador, aparte de las condicionantes políticas, dos puntos que mi experiencia personal realza en forma enfática y sumamente relevante, a saber: el conocimiento exacto de qué Estado disponemos; del Estado que tenemos entre manos para planificar, lo cual constituye en sí mismo un objetivo y una restricción; y qué sistema de precios, en la medida que siempre hay un mercado, por lo menos en las economías que tienen un mercado en funcionamiento. Ambos elementos de juicio son esenciales para el planificador. En otras palabras, si no tenemos idea clara del Estado que manejará el sistema de planificación, tampoco tendremos idea clara de nuestro sistema mismo. En cuanto al sistema de precios, si no tenemos alguna idea de la racionalidad mínima con que debe ser manejado, también el esquema fracasa.

4o. Por último, también entre los éxitos mencionables está el poder de la información, quizás el poder más auténticamente técnico de los tecnócratas o de quienes manejan estos mecanismos. La palabra puede ser inadecuada, pero estimo que en la sociedad contemporánea hay un enorme poder de persuasión intelectual en manos de quienes manejan la información, la estadística, el análisis, la investigación y lanzan las ideas a la discusión pública. Creo que todo eso implica una enorme capacidad de penetración y de apoyo a los procesos de cambio.

Pienso, en definitiva, que las dos exposiciones que hoy escuchamos son muy estimulantes, que a ambas las abona la especificidad que tienen sus experiencias, que las dos están basadas en la visión de los países a que corresponden, y dan idea clara de que en esta materia debe extremarse el cuidado frente a generalizaciones que podrían llevarnos a serias dudas y a grandes errores.

A modo de resultado, deseamos deducir las siguientes conclusiones:

*Primera:* Con respecto al tema en discusión, que el proceso de cambio no lo determina el planificador sino el político; que no es instrumentado por un esquema intelectual, el cual sólo puede apoyarlo o servir de sostén a una acción de cambio que siempre estará basada en la forma como la sociedad se proponga alcanzar determinados objetivos a través de los sectores políticos. Sin embargo, político y planificador se intercomunican permanentemente y muchas veces cambian sus respectivos papeles.

*Segunda:* Damos por supuesto que el plan tiene alcance nacional, que responde a proyectos nacionales de desarrollo, a ideas y opciones que deben ser tomadas por cada uno de los países dentro de sus propios esquemas de sociedad y estructura.

*Tercera:* Nos parece de suma importancia la concentración de esfuerzos

en materia de planificación. Vivimos la experiencia de una tremenda diversificación y entendemos que ésta constituye un gravísimo error, sobre todo cuando en muchos casos estamos en etapas tan primarias de nuestra experiencia. La dispersión de esfuerzos y de áreas de trabajo siempre es contraproducente. Teniendo idea clara de los temas centrales que preocupan a un país y sabiendo cuáles son los sectores neurálgicos en los que debe ejercerse la acción política, el planificador debe concretarse esencialmente a esos puntos durante una primera etapa. Haciéndolo así, la planificación puede adquirir un sentido operativo mucho mayor y quizás haya que revisar muchas de nuestras concepciones con respecto al corto, al mediano y al largo plazo. Quizás los planes, por lo que a sus plazos se refiere, deban adaptarse mucho más a la operatividad posible si se trata de alcanzar ciertos objetivos relevantes en determinada sociedad y en un momento dado. Debería haber cierta elasticidad en los plazos para que tal objetivo pueda alcanzarse y la planificación adaptarse a esos objetivos centrales o neurálgicos del proceso de cambio.

*Cuarta:* Pensamos asimismo que la idea multifacética o integrada de lo económico y lo social tiene en la planificación un activo de gran importancia. En este sentido nos parece imposible aportar una contribución significativa. La idea de los plazos flexibles adaptados a objetivos concretos centrales en una sociedad, no impide que el sistema de planificación realice otras cosas aprovechando el poder de la información y el poder imaginativo del técnico en casos importantes. Ambos poderes podrían aplicarse, por ejemplo, al estudio de estilos alternativos de desarrollo para una sociedad, a la prospección hacia el futuro; a la visión por venir que se ofrece a la discusión pública; a la búsqueda de indicadores distintos de los convencionales para cada país, convirtiéndolos en un factor de presión importante para el conocimiento de la realidad. Como la crítica de los indicadores convencionales es bastante extensa, no parece necesario extenderse acerca de este punto.

Todo esto nos llevaría, en definitiva, más que a la idea de un sistema de planificación, a concebir un proceso de planificación por etapas donde los plazos y las experiencias cumplidas debieran servirnos de gran apoyo. ¿Hasta dónde es esto técnico o político? La pregunta no es fácil de contestar, y en última instancia, desde el punto de vista de la sociedad, nos parece irrelevante plantearla.

## LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y SUS RELACIONES CON LOS CENTROS DE DECISIÓN

EDGAR GUTIÉRREZ CASTRO

### A. LOS PLANES Y LA EXPERIENCIA EN SU EJECUCIÓN

El diagnóstico de lo que ha ocurrido en América Latina en materia de planificación durante la década de la Alianza para el Progreso,<sup>1</sup> muestra resultados precarios, que no corresponden a la gran expectativa creada cuando se formuló la nueva política interamericana en 1961. Se concluye de ese diagnóstico que “la ejecución de los planes de largo alcance ha resultado en general poco efectiva . . .”.<sup>2</sup> Igualmente se afirma que “los cambios de gobierno, su urgencia en dar solución a los problemas inmediatos, la falta de mecanismos operativos, la inadecuada organización administrativa, la escasa vinculación del sector público con el privado y la ausencia de las reformas estructurales requeridas, provocaron que los planes no logran ponerse en vigencia, se acogieran oficialmente por sólo una fracción de su término o simplemente se les ignorare en las decisiones gubernamentales”.<sup>3</sup>

Este es un panorama ciertamente insatisfactorio que conviene estudiar por sus implicaciones para el futuro y la posibilidad de devolver a los planes su objetivo primordial de servir de eficaces instrumentos de gobierno. Se han producido en América Latina numerosos planes. Al terminar la década del 60, prácticamente en todos los países (con excepción de Haití), se habían confeccionado planes a mediano y largo plazo. De igual modo, existían en todos los países oficinas de planificación. En el 80 por ciento de los casos, tales oficinas estaban ubicadas en la Presidencia de la República, es decir, al más alto nivel gubernamental posible. No hubo, entonces, carencia de planes

1. Véase *Estado de la planificación en América Latina* (OEA/CIES/1383).

2. *Ibidem*.

3. *Ibidem*.

ni de instituciones responsables de los mismos. Lo que ha fallado es la acción política e institucional encaminada a traducir en decisiones de política económica el contenido de los planes de desarrollo. Un examen del tema lleva necesariamente a identificar las áreas de la política económica estrechamente asociadas a la realización de un plan y a estudiar el mecanismo institucional que garantice la necesaria coordinación de las decisiones.

Un plan de desarrollo es un instrumento de todo un gobierno, no de sólo una parte de éste. A su turno, el gobierno, en la generalidad de los casos, no es un ente monolítico, sino el agregado de organismos diversos, de grupos "de poder" y de "personalidades". El plan como propósito y política de gobierno compromete sectores mucho más amplios que los puramente gubernamentales; compromete, en efecto, el conjunto de la actividad nacional. Esta circunstancia multiplica el problema de la diversidad de grupos de decisión que actúan en la esfera del desarrollo y hace, en consecuencia, mucho más difícil el proceso de coordinación de esas decisiones.

La tesis de este documento se basa sobre la comprobación que es indispensable establecer un mecanismo central de coordinación al más alto nivel del gobierno, dotado de un número mínimo de instrumentos legales que le den acceso a ciertas áreas claves de decisión en la política económica del gobierno. Se señalan aquí esos instrumentos y se identifican tales áreas. La tesis, de otro lado, se opone a la creación de un mecanismo que, por la calidad de las decisiones a él atribuidas, compita con otras instituciones del gobierno en campos que les son propios, por la naturaleza especializada de sus funciones. El objetivo del mecanismo propuesto es fundamentalmente el de *coordinar* decisiones, no el de centralizar la *toma* de decisiones. Sin embargo, debe aceptarse que la función de coordinar, muchas veces lleva implícita la imposibilidad de impedir que se tomen decisiones que contraríen el propósito de armonización que se busca. Si dicha posibilidad no existe, la coordinación resulta ilusoria.

No todas las decisiones sobre política de desarrollo tienen que someterse al ejercicio de coordinación aquí sugerido, pues esto haría dispendioso y lento el ejercicio. Nos referimos sólo a aquellas decisiones susceptibles de crear conflictos serios durante la ejecución de los planes. Por tal motivo, el primer paso en el estudio del problema debe ser señalar los orígenes de los conflictos producidos por un plan frente a las instituciones que deben decidir sobre su solución.

## B. MODALIDADES DE CONFLICTO

Existen varias modalidades de conflicto que vale la pena definir:

### *1. Concepción ideológica del Plan*

El grado de conflicto que el enunciado de un Plan de Desarrollo genera frente a la opinión pública, depende en buena medida de la forma en que los objetivos y políticas del Plan reflejan un gran consenso nacional o se apartan de éste. Un programa encaminado, por ejemplo, a la socialización acelerada de los medios de producción provocará un conflicto dentro de aquellos sectores de la empresa privada que estiman que ésta debe asumir un papel mucho más dinámico en el desarrollo. En último término, el balance de fuerzas de opinión en favor o en contra de la estatización de la empresa productora indicará dentro de las corporaciones públicas el grado e intensidad que deberá darse a tal programa en la acción del gobierno. De igual manera, un programa montado sobre la base de un proceso acelerado de urbanización, de transferencia de masas campesinas a los grandes centros poblados, para la construcción de vivienda a costa del flujo de inversiones a otros sectores productivos o a otros programas de inversión pública, y en beneficio de sistemas agrícolas comerciales, con mayor densidad de capital y mejores tecnologías, puede crear serios conflictos de opinión entre grupos que en la reforma de la propiedad agraria y en el crecimiento de focos intermedios semiurbanos ven una mejor solución económica y social. Las propuestas soluciones de este tipo de conflictos caen dentro de la jurisdicción de las cámaras legislativas y de la agitación ideológica de los partidos políticos al confeccionar sus propuestos programas de gobierno. La confección del Plan y su aprobación debe incorporar consultas apropiadas en estos niveles de la organización del poder.

### *2. Tratamiento de las prioridades del Plan dentro de las estructuras del gobierno.*

Es éste quizás el campo donde se produce la mayoría de los conflictos en la tarea de planificación. Un plan de desarrollo se vincula prácticamente con todos los aspectos del desenvolvimiento económico y social de un país y, por consiguiente, con la gran mayoría de las instituciones que conforman un gobierno. Un plan, generalmente, trata aspectos de justicia distributiva y, en consecuencia, tiene que ver con la formulación de las políticas de precios y salarios y de tributación; trata del comportamiento de la balanza de pagos, la estructura y nivel de las importaciones y exportaciones, y, por lo tanto, con la formulación de la política monetaria, cambiaria y de endeudamiento. Un plan trata sobre la producción agrícola e industrial y por lo tanto se relaciona con todo aquello que busque incrementar la eficiencia de tales sectores (precios, competencia y protección, uso de factores de producción, etc.). Un

plan define el énfasis que debe concederse a los distintos componentes de las inversiones del Estado. Y naturalmente deberá reflejarse en la programación del presupuesto público. Un plan debe examinar el volumen de recursos externos requeridos como complemento de los recursos propios necesarios para cumplir las metas de crecimiento. Debe, además, señalar con claridad los límites de la capacidad de endeudamiento para no llevar al país a situaciones críticas de insolvencia. Dentro de tales límites deberá puntualizar las prioridades por sectores donde se empleará ese cupo admisible de endeudamiento externo. Ese señalamiento impone, como es lógico, restricciones a las distintas agencias y entidades del gobierno o del sector privado para la contratación unilateral de créditos externos.

La enumeración anterior no va encaminada a establecer que todas estas áreas de eventuales conflictos entre las instituciones gubernamentales deben ser sometidas al control del organismo planificador para garantizar la necesaria armonía en la política económica y los programas de las diversas agencias. Simplemente indica posibles fuentes de fricción en la tarea gubernamental que deben estudiarse a la luz del Plan cuando se establezcan las responsabilidades en la toma de decisiones. Esta enumeración permite apreciar que la necesidad de armonización o reconciliación de políticas es particularmente apremiante entre los organismos planificadores y los ministerios de economía o hacienda que tienen responsabilidad primordial en la conducción de la política financiera (políticas monetarias, crediticias, fiscales, presupuestarias y de balanza de pagos) del Estado. En segundo término esa necesidad es clara frente a las agencias que tienen a su cargo las políticas y programas sectoriales (industria, agricultura, minería, educación, salud, etc.).

### 3. *El Plan y el desarrollo regional*

Es éste otro campo fértil en la gestación de conflictos durante la confección y ejecución de planes. Por lo general, el desarrollo de regiones se encomienda a entidades independientes que utilizan su autonomía como instrumento de afianzamiento institucional y político. Los proyectos de estas entidades que aparecen como soluciones óptimas en el contexto regional o local no son necesariamente óptimas en el contexto nacional. Un plan de desarrollo debe discutir estas alternativas y racionalizar las soluciones apartándose a menudo de la propuesta regional; este caso es frecuente, por ejemplo, en los programas de electrificación. Muchas veces soluciones elaboradas en función de sistemas interconectados extrarregionales ofrecen otras soluciones regionales antieconómicas o de prioridad secundaria. Al diseñar sistemas nacionales de transporte se plantea con frecuencia esta misma situación. Nada razonable parece un sistema de decisión que no permita conciliar estos conflictos y que

imponga la decisión de las entidades autónomas por encima de las soluciones nacionales más económicas. El sistema de decisiones que acompaña a un plan de desarrollo debe ofrecer salvaguardias en el manejo de tales conflictos.

#### 4. *El Plan y los sectores privados de la producción*

Esta es, finalmente, otra de las grandes áreas neurálgicas en la preparación y ejecución de los planes que pueden suscitar serios conflictos entre los objetivos de los planes y las posteriores decisiones sobre uso de recursos. Por lo general, los planes en América Latina, han sido de carácter indicativo para los sectores privados de la producción; el elemento obligatorio de los planes se ha referido más bien a los programas de inversión del gobierno. No obstante esta circunstancia, el vínculo de los sectores privados de la producción con los planes de desarrollo ha sido ocasional, errático y muchas veces fortuito. Los programas de la iniciativa privada se han cumplido muchas veces no por el Plan, sino a pesar del mismo. No es necesariamente cierto que los sectores privados de empresarios habitualmente desconfíen y traten de evitar las orientaciones del Plan; por el contrario, hubo gran interés en estos sectores por apoyar sus propias iniciativas en lo que consideran una orientación del Estado a largo plazo, sometida a menores incertidumbres y riesgos. Lo que ha ocurrido es que dentro del sistema de planeación indicativa, i] los indicadores no fueron confeccionados con suficiente claridad para que puedan constituir una guía útil al inversionista privado; ii] los indicadores surgidos de la política económica contradicen los postulados mismos del Plan. En el primer caso se trata de una falla técnica del Plan que puede enmendarse con mayor estudio. En el segundo, se trata claramente de un conflicto en las decisiones de política económica y para evitarlo no basta el refinamiento técnico de los indicadores, sino que se hace necesario reconsiderar el método de adopción de las decisiones que afectan al sector privado. El campo industrial es típicamente el más vulnerable a esta falta de compatibilidad; aquí los indicadores adquieren la forma de medidas de fijación de precios, tarifas aduaneras, incentivos fiscales, disponibilidad de crédito, presupuestos de importación, etc. La política en estas distintas ramas surge con frecuencia de diferentes niveles de decisión y esa diversidad aumenta la probabilidad del conflicto.

#### C. LOS MECANISMOS DE TOMA DE DECISIONES Y LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Como puede apreciarse, no debe sorprender la mala experiencia latinoamericana en materia de ejecución de planes en los diez primeros años de la



Alianza. Se trata de un campo en el que muy pocos países en el resto del mundo pueden mostrar una trayectoria mucho más efectiva sobre la materia. No es un fenómeno inherente a las instituciones y políticas latinoamericanas, sino algo que proviene de la extraordinaria complejidad de los elementos en juego. Es mucho más fácil criticar el sistema por sus fallas que buscar soluciones a las mismas, sin desvirtuar la esencia de la planificación. Claro que una alternativa posible sería abandonar la concepción general (o global) de los programas y reducir la tarea a la confección de Proyectos o medidas de política que ofrezcan soluciones parciales a problemas específicos. De este modo el Estado restringiría su acción a destruir los "cuellos de botella" en la infraestructura y dejaría a la iniciativa privada gran parte de las decisiones sobre uso de recursos y programas de producción. Este criterio acerca del papel "neutral" del Estado en el desarrollo está superado en América Latina y en el mundo, en general. Hay un consenso bastante difundido de que la tarea del Estado debe vigorizarse como orientador del desarrollo, complementando, aunque no sustituyendo, a los sectores privados. Es cierto que el grado de intervención del Estado en el desarrollo en general (privado y público), está abierto a juicios políticos legítimos. En este sentido, en el ámbito de América Latina parece haber mucha diversidad de opiniones; pero en lo que sí existe un consenso bastante generalizado es acerca de la necesidad de planificar la labor propia del Estado.

¿Cómo evitar entonces, que ese intento de planificación naufrague en una atmósfera de pugna entre personalidades e instituciones insulares? Y al mismo tiempo, ¿cómo mantener la necesaria autonomía de muchas entidades del Estado que deben tener ese carácter para el normal ejercicio de sus funciones, sin afectar la armonía y compatibilidad de los programas del gobierno? ¿Cómo garantizar un principio mínimo de coordinación, sin caer en el vicio de formar un Estado (los organismos de planificación) dentro de otro Estado? Éstas son las interrogantes en torno de las cuales debe centrarse el presente análisis.

### 1. *Esquema propuesto*

Descritas ya las distintas fuentes potenciales de conflicto se esbozará en seguida lo que podría ser el esquema de un mecanismo de coordinación de toma de decisiones, que reduzca sustancialmente las probabilidades del conflicto y, al mismo tiempo, ofrezca una garantía adecuada de lealtad institucional en el cumplimiento del Plan del Estado.

En este sentido se sugirieron las siguientes condiciones básicas para la efectividad del esquema:

- a] El mecanismo coordinador debe contar con el respaldo integral del Jefe del Estado, y sus funciones, en lo posible, deben ser directamente supervisadas por éste. Como órgano de coordinación, este cuerpo no debería estar situado en otro nivel de gobierno, si se quiere evitar los problemas de jurisdicción y de rivalidades institucionales que entorpezcan el esfuerzo de coordinación.
- b] En el mecanismo deben tener representación adecuada todos los ministerios que tienen a su cargo la dirección de la política económica y de los principales sectores productivos. Representación optativa deberá concederse a las principales entidades ejecutivas del Estado.
- c] Este mecanismo deberá hacerse cargo de la coordinación en la preparación del Plan y de la vigilancia de su aplicación.
- d] El mecanismo coordinador no deberá sustituir a los distintos ministerios o agencias en sus funciones propias como fuentes de origen de la política económica y de los programas. Su capacidad decisoria deberá restringirse a las áreas de eventuales conflictos entre las políticas de las distintas instituciones y el Plan. En esas materias el mecanismo deberá contar con la necesaria iniciativa y capacidad de propuesta y de decisión. De donde la importancia del respaldo directo del jefe del Estado. El éxito del mecanismo dependerá del balance razonable que pueda lograrse entre el respeto a las funciones jurisdiccionales propias de los distintos ministerios y entidades del gobierno, y la necesidad de intervenir periódicamente con el suficiente poder para hacer efectiva y oportuna la coordinación.
- e] El mecanismo coordinador deberá contar con una secretaría técnica que reúna a un grupo profesional de alto nivel que inspire el necesario respeto entre las instituciones participantes en el Plan. La calidad de dicho grupo determinará, en un momento dado, si la coordinación a cargo del mecanismo va a resultar efectiva o puramente burocrática. La supervivencia de la capacidad de coordinar dependerá fundamentalmente del nivel técnico del grupo. Deberán ofrecerse adecuados incentivos para crear y mantener este grupo selecto dentro de la administración.
- f] El mecanismo coordinador deberá disponer de los instrumentos legales y/o administrativos que se describen a continuación.
  - i. *Política financiera.* Deberá darse representación al mecanismo coordinador en los órganos de decisión sobre política financiera, monetaria y cambiaria. Esta participación en dichos órganos (Junta Banco Central, Junta Monetaria, etc.), es recomendable para facilitar la reconciliación de las políticas periódicas de estabilización y control financiero a corto plazo con los objetivos del plan sobre movilización de recursos internos y externos. Con frecuencia la política inflacionaria en América Latina se ha adelantado a contrapelo de los planes de desarrollo. Es frecuente el caso de aplazamientos inde-

finidos de planes para dar paso a políticas urgentes de estabilización. Más aún, en ciertas ocasiones los programas de estabilización han avanzado en abierta contradicción con los planes de desarrollo.

- ii. *Programas presupuestarios.* Debe darse al mecanismo coordinador participación directa en la formulación del Presupuesto Público. Esta participación deberá orientarse principalmente hacia la determinación de los montos globales del gasto, la estructura de su financiamiento y la composición del programa de inversiones, y deberá extenderse a las decisiones sobre otros gastos de desarrollo (distintos a los de capital) esenciales para los planes. Dada la enorme importancia de la política presupuestaria en los planes, es éste uno de los campos donde deberán concentrarse las principales decisiones del mecanismo coordinador.
- iii. *Crédito externo.* El mecanismo coordinador deberá contar con capacidad para decidir sobre los programas de financiamiento externo y la política de endeudamiento. A semejanza del punto anterior, esta autoridad es esencial para garantizar la armonía entre los planes y el empleo de recursos financieros externos. Tiene tres objetivos primordiales: a] mantener el endeudamiento del país dentro de límites razonables señalados por los programas de expansión económica y el comportamiento de la Balanza de Pagos; b] permitir jerarquizar el uso del crédito externo de acuerdo con las prioridades del Plan; y c] obtener una posición ventajosa frente al exterior desde una posición negociadora congruente.
- iv. *Precios y asignación de factores.* El mecanismo coordinador deberá estar representado en los órganos de decisión sobre política de precios, y en especial la que establece las tarifas de los servicios públicos. La regulación de precios (particularmente en economías inflacionarias) con frecuencia causa severas distorsiones en la asignación de recursos productivos en contradicción con los postulados del Plan. Razones políticas ocasionales suelen engendrar prolongados períodos de congelamiento en los precios pagados por los servicios públicos con grave detrimento en las finanzas de las entidades que los suministran (públicas o privadas), y en los consiguientes programas de expansión. La reglamentación de tarifas se ha guiado más por un criterio antiinflacionario que de crecimiento. Este factor ha gravitado, en consecuencia, en contra de los planes de desarrollo y de las posibilidades de inversión.
- v. *Política sectorial.* Finalmente, el mecanismo coordinador deberá contar con representación en los órganos de decisión sobre políticas sectoriales (industria, agricultura, minería, etc.).

## 2. *El problema de consulta política*

El esquema de coordinación y de decisiones antes descrito, tiende a ofrecer un marco institucional para resolver apenas una parte de los conflictos que pueden plantearse entre las entidades que forman el gobierno: los llamados conflictos de estructura. Pero no ayuda mucho a manejar el tipo de conflicto que puede producirse frente a lo que hemos llamado el contenido ideológico y conceptual del Plan o frente al sector privado de la producción. En estos últimos casos la situación aparece mucho menos clara y todavía hoy no se conoce un sistema que, orientado a establecer consultas sistemáticas de opinión sobre los planes de desarrollo, haya funcionado satisfactoriamente en América Latina. Uno de los procedimientos sugeridos consiste en presentar los planes a consideración y aprobación de las cámaras legislativas de los países, antes de convertirlos en instrumentos sancionados de gobierno. La idea ha sido considerada desde hace algunos años en varios países latinoamericanos, pero es muy poco lo que se ha logrado del sistema propuesto (véase, en este sentido, la referencia al caso colombiano en la sección D, de este mismo trabajo). El Plan es, por definición, un documento complejo y muchas veces altamente técnico. Convertirlo en ley de la nación resulta no sólo dispendioso, sino inconveniente por la inflexibilidad que se establece. Se han buscado formas alternativas para consultar con los órganos legislativos no el detalle del Plan sino sus orientaciones, criterios y magnitudes globales. Se busca, siguiendo el caso francés, obtener del Congreso la sanción de leyes "cuadro" que ofrezcan a los gobiernos un marco general de referencia dentro del cual deban actuar sin sacrificar la capacidad de maniobras indispensables de la política económica.

Mientras el sistema anterior de consulta parlamentaria se depura y agiliza, parece que por ahora el único medio de consulta pública sobre los postulados básicos de la política de desarrollo es el de las plataformas políticas partidistas en el curso de la campaña electoral. La ratificación por el voto popular de dichas plataformas da de suyo un respaldo de opinión pública para los planes que posteriormente se elaboren basándose en dichas plataformas.

## 3. *La consulta privada*

Se ha visto ya que los planes de desarrollo rara vez se han convertido en verdaderos elementos de promoción empresarial en los sectores privados de la producción. No han tenido suficiente divulgación entre quienes deben responder a los indicadores clave del Plan con nuevas inversiones y progra-

mas; más aún, rara vez los sectores privados han sido consultados en forma sistemática. Cuando los planes finalmente se sancionan, caen como por sorpresa en un sector mal informado, desconfiado y renuente a aceptar indicaciones sobre el futuro de la empresa, originados en estudios y análisis a los cuales nunca se sienten asociados. La solución del problema presenta mayores dificultades que las que superficialmente pueden adivinarse cuando se formulan. La diversidad de intereses implicados y la heterogénea representación gremial que con frecuencia se observa, hace la consulta dispendiosa y larga. En Francia, por ejemplo, la misma se efectúa por conducto de los llamados Comités de Modernización; donde concurren junto con representantes gubernamentales, voceros de los distintos sectores privados de la producción, sindicatos laborales, grupos profesionales, etc. Existen varias decenas de comités de este tipo, las que sesionan activamente durante las distintas etapas de preparación y ejecución de los planes. Los planes no toman de sorpresa al empresario ni al obrero si no son un fruto de su propia cooperación. Algo semejante valdría la pena comenzar a poner en práctica en América Latina, sobre todo en aquellos países donde en gran parte la producción está en manos privadas. Naturalmente, una consulta de esta clase no puede interpretarse como la entrega a manos privadas de responsabilidades gubernamentales en materia de decisiones; no se pretende que el gobierno renuncie a decisiones que naturalmente deben continuar en sus manos, sino informar mejor acerca de las mismas al considerar los puntos de vista de los sectores de la producción.

#### D. EL CASO COLOMBIANO: LA REFORMA DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN DURANTE EL PERÍODO 1966-70

La planificación en Colombia estuvo evolucionando en el transcurso de los últimos veinte años y el proceso siguió una dirección cambiante, con períodos de notorio fortalecimiento de los organismos planificadores, seguidos a intervalos irregulares por otros que significaron un debilitamiento general de los mismos. En este proceso desigual tuvo que ver, indudablemente, el mayor o menor énfasis ideológico puesto por los distintos gobiernos y protagonistas en el papel de la planificación dentro de la tarea de crecimiento económico.

Los antecedentes históricos indican el período 1966-70 como el intervalo durante el cual se introdujeron las reformas básicas del sistema para implantar precisamente un mecanismo de coordinación en la toma de decisiones sobre política económica similar al descrito en la parte C de este trabajo. La reforma no se hizo por vía experimental; más bien respondió a la necesidad de dar una firme base legal a procedimientos y prácticas que se ensayaron con bastante éxito durante la primera parte de esa administración. En efecto,

el correspondiente decreto<sup>4</sup> fue suscrito unos dos años y medios después de iniciada la administración, y luego de un período similar durante el cual se había puesto en marcha el mecanismo que el texto legal vino posteriormente a refrendar. En la actualidad y cuando está a punto de completarse el sexto año de su aplicación, el sistema funciona con el respaldo de las nuevas autoridades.

El punto focal del sistema está constituido por el llamado Consejo Nacional de Política Económica y Social; el Departamento Nacional de Planeación constituye su secretaría técnica.

El Consejo está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Desarrollo, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo; el jefe del Departamento de Planeación; el director del Instituto de Comercio Exterior; el gerente del Banco de la República y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros. El presidente de la República lo dirige e invita en forma optativa a sus sesiones a representantes de otros ministerios o agencias gubernamentales, cuando el problema lo justifica. El Consejo debe reunirse ordinariamente una vez por semana y así ha ocurrido desde su iniciación.

La ley ha señalado que el Consejo:

- i] Tiene la responsabilidad de recomendar, para adopción del gobierno, la política económica y social que sirva de base para la elaboración de los planes de desarrollo.
- ii] Debe, asimismo, recomendar al gobierno los planes de desarrollo que constitucionalmente deben ser presentados al Congreso de la República.
- iii] Debe vigilar la ejecución de los planes.
- iv] Debe definir las bases de los programas de inversión del Estado y acordar la política presupuestaria en materia de gastos de desarrollo.
- v] Finalmente, debe servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del gobierno.

A su vez la ley le ha encomendado al Departamento Nacional de Planeación (como secretaría técnica del Consejo), las siguientes funciones principales:

- i] Evaluación y armonización de todos los programas sectoriales, regionales y urbanos.
- ii] Preparación de los planes de desarrollo a base de la anterior evaluación.
- iii] Estudiar la incidencia de las distintas políticas económicas sobre la ejecución del plan y recomendar soluciones al Consejo.

4. Decreto núm. 2996, de 1968.

- iv] Denunciar ante el Consejo cualquier irregularidad advertida en la ejecución del plan.
- v] Recomendar al Consejo las bases de la política presupuestaria que debe sustentar el plan.
- vi] Coordinar las gestiones de financiamiento externo y vigilar el estado y cuantía de la deuda pública.

El Departamento Nacional de Planeación tiene representantes en todos los principales organismos de decisión en materia económica. Esa representación abarca principalmente:

El Consejo Nacional de Política Económica y Social

La Junta Monetaria

El Consejo de Comercio Exterior

El Consejo Nacional del Trabajo

El Consejo Nacional de Agricultura

El Consejo Nacional de Industria

La Junta de Regulación de Precios

La Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos

La Junta Nacional del Ahorro

Juntas directivas de los principales organismos descentralizados y autónomos (Fomento Industrial, Telecomunicaciones, Vivienda, Fomento Municipal, Turismo, etc.)

En forma complementaria, se establecieron dos instituciones dentro de la jurisdicción del Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de afianzar su papel en materia de coordinación de la inversión pública y del financiamiento externo:

- i] El Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), para el financiamiento de estudios sectoriales y de factibilidad (con asistencia financiera de las entidades de crédito internacional), y
- ii] La Junta Nacional de Tarifas para regular el precio de los servicios públicos y vigilar la solvencia financiera de las entidades respectivas.

### *1. Resultados de la coordinación institucional*

Esta organización del mecanismo coordinador y de planeación produjo ya importantes avances en la política de desarrollo. Las dos actividades que más se beneficiaron con la nueva manera de tomar decisiones, fueron las inversiones públicas y el programa de financiamiento externo. En ambos campos las tasas de crecimiento del flujo de recursos fueron significativas. Al mismo tiempo, se puso fin a las fuertes fluctuaciones periódicas que caracterizaron el crecimiento económico colombiano de los últimos años. El Grupo de Consulta organizado por el Banco Mundial para apoyar el esfuerzo de planifi-

cación y crecimiento del país, mostró desde principios de la década, sus mejores resultados a raíz de la implantación del nuevo sistema. Dicho Grupo de Consulta reúne a todas las agencias de crédito internacional y gobiernos que ofrecen financiamiento bilateral a Colombia, y en la actualidad opera en estrecho acuerdo con los organismos de planificación del país. Se aprecia de este modo una relación directa entre el proceso de fortalecimiento del mecanismo coordinador del Estado, la armonización de la política económica y el dinamismo del Grupo de Consulta en términos del volumen de recursos externos contratados.

## 2. *El papel del Plan en el Congreso*

Por supuesto que no todo ha sido satisfactorio durante este empeño de reajuste institucional. Uno de los objetivos de la última reforma constitucional en Colombia<sup>5</sup> fue responsabilizar al Congreso de la fijación de los planes y programas de desarrollo económico y social así como de los recursos financieros necesarios. El propósito de la reforma, de acuerdo a las consideraciones antes expuestas, fue conciliar así los conflictos que pudieran presentarse en torno a lo que se llamó "el contenido ideológico y bases fundamentales de los planes". El acto legislativo de 1968 confiere al Congreso la responsabilidad de discutir y resolver estos conflictos. La ley concede exclusivamente al Poder Ejecutivo nacional la iniciativa de presentar al Congreso el plan y los programas de gasto público; crea, asimismo, una Comisión Especial Permanente encargada de aprobar el plan y vigilar su ejecución. La Constitución confiere un plazo total de diez meses para que el Congreso (a través de sus dos cámaras), decida sobre la propuesta del gobierno; si no lo sanciona durante ese lapso, el gobierno podrá poner en ejecución el Plan.

La experiencia con este sistema de consulta al más alto nivel del Estado y de las corporaciones públicas hasta ahora no dio resultados positivos. Dos administraciones distintas han presentado sus planes al Congreso, sin embargo, la Comisión Especial Permanente no pudo constituirse, a pesar de haber transcurrido cuatro legislaturas desde la reforma y los planes. En la práctica, tuvieron que ser puestos en marcha por el Ejecutivo, total o parcialmente, y de alguna manera *ad hoc*, sin refrendación constitucional del Congreso. El experimento está todavía demasiado fresco como para emitir un juicio sobre él mismo; de todos modos, destaca la vigencia de las dificultades inherentes a esta clase de consulta.

5. Acto legislativo, núm. 1, de 1968.



### 3. *Comentario final: el período del Plan*

Uno de los problemas que a menudo la planificación latinoamericana debió afrontar, es el de fijar el período del Plan con referencia al período de la administración respectiva o dejarlo de lado. ¿Deben los planes ajustarse estrictamente a los lapsos de vida de las administraciones? O, por el contrario, ¿deben éstos establecer “cabezas de puente” con las administraciones siguientes para ofrecer una base de continuidad y congruencia en el esfuerzo? Personalmente, nuestra preferencia se inclina por la primera fórmula, sin por ello desconocer el mérito del concepto de continuidad en el esfuerzo, concepto que ha dejado de ser práctico a la luz de la experiencia de numerosos países. Pocos gobiernos están dispuestos a recibir planes como legados y a aplicarlos con fidelidad. Se ha caído así en el círculo vicioso de administraciones que gastan buena parte de sus períodos constitucionales preparando planes que suelen aprobarse sólo hacia el final del mandato cuando ya es muy escaso el tiempo para ponerlos en marcha. Como consecuencia, el Plan no se aplica, se pierde el esfuerzo y la próxima administración debe reiniciar de nuevo el círculo. La moraleja que puede extraerse de esta tradición latinoamericana es que los planes deben diseñarse procurando reducirlos a períodos sensiblemente más cortos (dos o tres años), pero más operativos, y en ningún caso mayores al horizonte de tiempo que tiene la administración en el poder. Otra conclusión posible sería que el período de estudio e implantación de los planes deben abreviarse para lograr avanzar en su ejecución durante el gobierno en curso, y no depositar excesivas ilusiones sobre el grado de adaptabilidad de posteriores administraciones a orientaciones y programas de los que no se sienten gestores.

## EL PROCESO DE DESARROLLO Y EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

ANTONIO SÁNCHEZ DE LOZADA

Estos comentarios se refieren a la manera como la planificación en América Latina, dentro del contexto de la realidad del desarrollo, puede adquirir mayor utilidad efectiva en la toma de decisiones. Lejos de pretender realizar aquí un análisis integral del problema planteado, sólo pueden esbozarse algunos criterios acerca del desarrollo y ciertas observaciones sobre el papel que tuvo la planificación según la experiencia del comentarista, principalmente en Bolivia, pero también en algunos otros países de la región. Dada dicha limitación, sólo algunas de estas observaciones pueden corresponder, en mayor o menor grado a un país en particular, y por lo tanto, no pueden generalizarse a todos los países.

El objetivo principal de estos comentarios es estimular la discusión pragmática sobre qué significa el proceso de desarrollo en nuestra región, y consecuentemente las bases como el enfoque de la planificación, para formularse términos de referencia realistas en función de los cuales los especialistas podrán evaluar los aspectos teóricos, metodológicos y operativos; necesidad urgente en vista de la tendencia que lleva al aislamiento de la planificación. Además, predomina en este trabajo el punto de vista sociopolítico y no la rigurosidad económica, lo que indica desde ya las prelación que asigna el autor.

### A. LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

Desde principios de los años 50, se promueve en forma concertada la planificación como instrumento del desarrollo en América Latina, inicialmente estimulada por CEPAL y luego por ILPES y otras instituciones especializadas. Al comienzo predominaba el enfoque macroeconómico, pero de la experiencia acumulada durante estas dos décadas en las cuales el desarrollo constituyó un objetivo primordial de todos los países, se fue ampliando esta concepción hasta reconocerse que es un proceso social integral donde el aspecto económico es solamente un elemento y quizás secundario.

El análisis tradicional de los cambios en las cuentas nacionales no refleja el proceso de cambio social que realmente constituye el desarrollo. Por ejemplo, parece mucho más significativo conocer la proporción de la población

que alcanzó cierto nivel mínimo de ingresos, que el incremento en el ingreso por habitante de una sociedad; o hasta dónde se puede considerar como verdadero desarrollo un período de alto crecimiento del producto interno bruto, cuando simultáneamente hubo un aumento sustancial en materia de desocupación y conflictos sociales.

Al incluir en el proceso de desarrollo aspectos no-económicos, se busca cuantificar una serie de indicadores del mejoramiento de las condiciones sociales, pero las conclusiones pueden ser sólo aparentes, ya que sigue constituyendo un problema la forma cómo pueden reflejarse cambios cualitativos. Por ejemplo, por un lado la inversión en educación y la asistencia escolar pueden haber incrementado el cambio en la calidad educacional sin poder establecer indicadores adecuados que lo reflejen. Tampoco se puede ponderar en el análisis de estas estadísticas, si mayores servicios de enseñanza tradicional responden realmente a las necesidades de una sociedad en vía de profundos cambios.

Además, todavía está lejos de haberse logrado la cuantificación de factores socio-psicológicos y políticos, para poder apreciar la viabilidad de este proceso, aunque se entiende que al modelo analítico se están incorporando funciones que expresan los efectos económicos y sociales inducidos por dichos factores.

Al ampliarse la concepción del desarrollo, comienza a reconocerse que éste tiene que generarse internamente, si pretende ser un proceso que llegue a autosostenerse, ya que por requerir profundos cambios sociales, éstos sólo pueden ser impuestos por los mismos partícipes a base de un mínimo grado de consenso sociopolítico.

En algunos casos durante ciertos períodos se registró una intensa cooperación internacional y sustanciales flujos de inversiones extranjeras, lográndose como resultado altas tasas de crecimiento del producto nacional. Si sólo se frena el incremento de estos insumos externos de capital y no la existencia instalada, se precipitan crisis económicas con su secuela de desocupación y de otros problemas sociales. Aun en aquellos casos en que se evitaron esas crisis, parecería que el estímulo ejercido para atraer dichos flujos de capital externo, fue la intensidad del proceso que se está generando internamente.

Podría argumentarse que la viabilidad económica de un país, o sea la magnitud del mercado interno, las alternativas de producción y la posición competitiva de dichas alternativas en los mercados internacionales, son los factores determinantes de la posibilidad de generar internamente el desarrollo. Para probarlo se acude al ejemplo de los países que en el siglo XX lograron consolidar un verdadero proceso de desarrollo, indicando que el tamaño de sus economías permitió adoptar exitosamente la estrategia del aislamiento para generar internamente este proceso. El autor por su lado cree que el aislamiento fue parte del manejo sociopolítico que permitió una sus-

tancial movilización de los recursos internos, clave del éxito, y por ello, el factor de viabilidad económica define el potencial de desarrollo más que el logro de dicho potencial.

En los países de menor desarrollo relativo, cuya capacidad de ahorro interno es muy limitada, la necesidad de realizar cambios sociales profundos es mayor, y, por lo tanto, se hace más imperativo que el desarrollo se genere internamente. Esto no implica negar que la cooperación externa pueda complementar y acelerar sustancialmente el proceso, pero no puede ser un sustituto de la iniciativa y de la responsabilidad propia con relación a los cambios sociales requeridos.

#### B. MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS INTERNOS

La afirmación que el desarrollo tiene que ser esencialmente un proceso generado internamente, lleva al punto crítico de que el futuro de nuestros países dependerá del grado de éxito que se tenga al movilizar los recursos internos. En el pasado se enfocó este problema tratando de hacer más efectiva la política fiscal y monetaria, así como adecuar las instituciones de captación del ahorro interno. Sin embargo, aun en los países de mayor desarrollo relativo, el ahorro interno fue insuficiente para elevar las tasas de crecimiento al nivel mínimo requerido para satisfacer las necesidades de empleo, inversión social, etc., como lo indica el Dr. Raúl Prebisch en su informe escrito para el décimo aniversario del BID.

Dentro de la concepción ampliada del desarrollo, se están estudiando los factores no-económicos que afectan el nivel del ahorro interno; por ejemplo, las consecuencias que puede tener emular los patrones de consumo de los países industrializados por lo que a la propensión al ahorro de la creciente clase media se refiere. Es ya indudable que dichos patrones se han vuelto símbolos de situación social y por lo tanto aspiraciones predominantes de esta nueva clase. ¿Conviene frenar estas aspiraciones de consumo no esencial si generan demanda de productos y servicios internos? Y si fuese conveniente, ¿cómo se logra dicha política y a qué costo social?

También se está considerando hasta dónde los incentivos a la inversión tornan más regresiva la distribución de ingresos, transfiriendo el costo social a los grupos de menores ingresos, y posiblemente frenando de este modo su incorporación a la clase media. Esta secuencia podría profundizar el dualismo social con el resultado de generar mayores tensiones sociales, las que a su vez llegarían a debilitar la confianza y así disminuir el crecimiento del ahorro interno.

Aunque en algunos casos hubo mejoras en los niveles de ahorro interno, no se percibe una posibilidad alentadora de alcanzar un nivel suficiente a pesar de los estudios realizados, tanto económicos como de comportamiento social. Un obstáculo importante podría ser el enfoque restringido de lo que constituyen los recursos internos. Si por un lado el ahorro interno, tierra y otros recursos naturales, la tecnología, capacidad gerencial y empresarial, son recursos escasos, ¿por qué no se ha trabajado con mayor intensidad para aprovechar el único recurso relativamente abundante, como es la capacidad laboral no utilizada? Varios estudios que tocan directa o indirectamente la utilización del trabajo en el agro, indican que no excede del 40 al 50 por ciento el efectivo aprovechamiento de la capacidad laboral del campo, debido entre otras causas al carácter estacional de esta actividad, la baja relación hombre-tierra y los criterios de organización comercial de la pequeña unidad productiva. A esta subutilización en el sector rural, se agrega la población urbana marginal, desocupada o subempleada. En efecto, la capacidad de trabajo no aprovechada en las sociedades de menor desarrollo, quizás sea superior al 40 por ciento, si se deja de lado la baja productividad de grandes sectores de aparente ocupación plena.

Al respecto podría ser útil conocer los resultados de la experiencia efectuada en pequeñas unidades agrarias del Caribe, donde se procuró el máximo aprovechamiento de la capacidad laboral disponible con un mínimo de insumos de capital y se logró multiplicar el ingreso familiar de estas unidades que siempre fueron consideradas marginales. Tampoco se aprovechan plenamente las evaluaciones de los múltiples esfuerzos de desarrollo de la comunidad, experiencias útiles para formular criterios básicos operativos sin las distorsiones del paternalismo y etnocentrismo de los auspiciadores de estos programas.

Estos programas indican que el aprovechamiento del trabajo no utilizado ofrece interesantes posibilidades. Además, el costo de oportunidades de este recurso relativamente abundante es ínfimo comparado con el verdadero precio social de los recursos escasos. Por ello correspondería la máxima prioridad al desarrollo de las medidas necesarias para traducir en conceptos operativos esta hipótesis de capitalizar la mano de obra no utilizada, como una base primordial del desarrollo, ya que parecería ser la única perspectiva, agregada al ahorro interno, que permitirá llegar a la tasa mínima viable señalada por el Dr. Prebisch. A su vez, esta forma de satisfacer las necesidades de inversión social y de infraestructura, podría tener implicaciones importantes en materia de desocupación.

### C. LA VIABILIDAD SOCIOPOLÍTICA

En los últimos años parecería que se van presentando con mayor frecuencia e intensidad, tropiezos y problemas vinculados a la ejecución de políticas, programas y proyectos, y, consecuentemente, para el logro de las metas programadas del desarrollo. No se puede explicar dichos problemas únicamente como deficiencias conceptuales o mala ejecución. Cuando se ponderan no sólo la intensificación de los brotes violentos de los extremismos y el carácter endémico, que están adquiriendo, sino también la tendencia a la paralización de la toma de decisiones y sus deformaciones, parecería que están cambiando las condiciones que determinan la viabilidad sociopolítica del desarrollo. Si estas condiciones tornan más difícil los esfuerzos tradicionales del desarrollo, tanto más importantes son las consecuencias de la formulación y ejecución de las nuevas medidas y programas que se requerirán para movilizar los recursos internos, punto crítico del desarrollo futuro en nuestros países.

La viabilidad sociopolítica de un programa de desarrollo y las medidas correspondientes, se refleja en la actitud, disposición y formas de expresión, que asumen los diferentes grupos sociales, para aceptar, evitar u obstaculizar su adopción y su realización. Ésta es una parte del concepto. El aspecto dinámico de la viabilidad social está dado por la disposición para tomar iniciativas, correr riesgos y sacrificarse individualmente y como grupo social. Aunque es difícil convertir este concepto en una definición operativa es una condición real y quizás tanto o más importante que la factibilidad económica y financiera de los diversos esfuerzos de desarrollo, ya que la experiencia y capacidad para manejar problemas de este último tipo son muy superiores a nuestra comprensión de los fenómenos sociopsicológicos y políticos como la habilidad para adecuarse a ellos.

Hasta ahora se buscan las condiciones necesarias de viabilidad sociopolítica utilizando los medios que brindan las relaciones públicas, la educación, la consulta y otras actividades políticas. Pero no se considera explícitamente si de hecho existen condiciones de viabilidad, salvo el juicio intuitivo del político a base de su apreciación de las presiones sociales y grado de consenso político. En efecto, la capacidad de lograr éxito en movilizar una opinión pública favorable y lograr compromisos sociales efectivos, depende tanto del "genio" de esta intuición como de la habilidad en el manejo de los instrumentos políticos. Este procedimiento no sistemático de evaluación de la viabilidad sociopolítica, es poco confiable en cuanto a prever necesidades y problemas, y, además, se presta a toda clase de abusos en nombre de la sensibilidad social y política. Por ejemplo, en vez de evaluar sistemáticamente estos factores sociopsicológicos, aunque sea una primera apreciación, se

acude al dogmatismo político y también económico como una fácil salida, sin ponderar hasta dónde corresponden a la realidad de nuestros países.

#### D. LA COHESIÓN SOCIAL

Entre los factores determinantes de la viabilidad sociopolítica debe considerarse el aspecto de la cohesión social, que a la vez depende del dualismo social y de cómo se percibe la justicia social. Existen fuertes indicios de una crisis de la cohesión social en nuestras sociedades, como lo ponen de manifiesto los conflictos entre grupos sociales a pesar de los intereses comunes; la atomización del poder, reflejada por el regionalismo, debilitamiento de la efectividad institucional y fraccionamiento político; y, en general, el problema cada vez más difícil de lograr un mínimo de consenso político. Las reacciones en nuestras sociedades se están volviendo más emotivas y se responde menos a cualquier planteamiento racionalizado o pragmático. Al dominar el elemento subjetivo se oscurece la visión de conjunto y aun la capacidad para juzgar qué es lo que realmente conviene, hasta en materia de intereses propios.

No se explican estos fenómenos con simplificaciones tales como la incapacidad, ambición o deshonestidad de los líderes. Después de todo, ellos son el reflejo más o menos fiel de sus respectivos grupos, y si no lo son, es porque expresan síntomas de un mal social. Este observador cree que el deterioro de la cohesión social deriva en parte del mismo proceso de desarrollo. Aun partiendo de un análisis somero de la estructura económica y social de nuestros países, resalta que se está profundizando el dualismo social. Según el grado de desarrollo logrado por la sociedad, la proporción de la población que participa efectivamente en el proceso y beneficios del desarrollo, no excede del 50 por ciento y, en algunos casos, dicha participación es inferior al 30 por ciento. La marginación del progreso de grandes sectores de nuestra población afecta la cohesión social.

Simultáneamente se ha ofrecido, sin poder dar cumplimiento a las promesas, un rápido mejoramiento en las condiciones sociales siguiendo una concepción simplista e irreal de la justicia social, en vez de explicar el enorme sacrificio que significa el desarrollo. Históricamente, bajo cualquier sistema político, se ha pagado un alto precio social para lograr el desarrollo. En nuestras propias sociedades existen ejemplos que demuestran la disposición al sacrificio ante ciertas crisis nacionales o en favor de algunos objetivos comunes. El problema surge cuando comienza a difundirse la convicción de que hay excepciones privilegiadas en materia de sacrificio o que es injusta la participación en los beneficios. Tarde o temprano aparecen los líderes que se

proponen instrumentar la expresión de este disconformismo. Por ello, cuando se procura un grado de cohesión social adecuado para la movilización máxima posible de los recursos internos, debe crearse conciencia del costo social que implica ese mismo proceso, y que la única justicia social que puede ofrecerse es una distribución equitativa de dichos costos y de los beneficios.

Tanto los cambios profundos como la mera enunciación de esta necesidad, crearon expectativas que sencillamente no pudieron cumplirse. A esto se agrega el dualismo y el sentido de injusticia social reflejada en el aumento notorio de los símbolos de consumo conspicuo, la distribución del costo social del crecimiento económico por parte de los grupos de menores ingresos y la limitada participación en sus beneficios. Todo ello pone a prueba cualquier cohesión social que hubiera existido.

#### E. EL FACTOR DE IDENTIDAD

Además de los factores de cohesión social está el problema de la identidad como factibilidad sociopolítica del desarrollo. Para la mayoría de la población el concepto nacional es demasiado abstracto, y por lo tanto aún más difíciles de comprender son los movimientos que buscan una mayor viabilidad económica —o sea la integración multinacional— en especial por la aparente contradicción entre dicho movimiento y la animadversión que siguió a los conflictos territoriales de los siglos XIX y XX, actitud que se sigue fomentando en forma institucionalizada.

El universo con el cual mejor se identifican los grupos sociales cuya lucha principal sigue siendo subsistir o mejorar en algo sus condiciones de subsistencia, son las zonas geoeconómicas o instituciones específicas, ambas bastante restringidas, pero dentro de las cuales se mantienen relaciones directas y frecuentes por ejemplo, la comunidad indígena, el pueblo rural o el barrio urbano, el sindicato de empresa o la institución donde se trabaja, etc. Los tenues vínculos con la superestructura institucional, no sólo tienden a ser de tipo defensivo, sino abiertamente negativos, ya que se percibe que estas relaciones pueden ser perjudiciales, como por ejemplo la tributación, la débil posición para negociar sus productos o adquirir bienes, la inseguridad en materia de la tenencia de la tierra o terreno urbano que ocupa y, en general, la falta de recursos efectivos para enfrentar el comportamiento de las autoridades.

Al mismo tiempo debe tomarse en cuenta que la mayoría de las instituciones existentes se originaron en otra época y, por ello, según objetivos diferentes a la dinámica actual, y sólo en beneficio de ciertos grupos sociales. No basta con su eliminación, sino que debe crearse enseguida un sustituto



que responda a las nuevas realidades. Peor aún es el proceso de multiplicación burocrática ante la falta de eficiencia de las instituciones existentes, esto no sólo incrementa el costo social, sino que torna cada vez más difícil coordinar los esfuerzos de desarrollo dentro de lineamientos coherentes. Además, abundan los ejemplos de falta de vigencia, aun en el caso de las nuevas instituciones, debido principalmente a la falta de comprensión de los factores sociopsicológicos que activan en nuestra sociedad un proceso de cambio, especialmente cuando predomina en las decisiones en forma exclusiva el criterio técnico y profesional.

Cuando se intenta realizar esfuerzos que en apariencia deberían beneficiar a los grupos sociales más marginados, frecuentemente aparece una resistencia que se suele calificar de irracional. El problema consiste en que los profesionales, por su formación con respecto a qué es racional en los países de mayor desarrollo, pierden la comprensión de la realidad de sus propias sociedades, especialmente con respecto a los grupos sociales marginados del mundo donde actúa el técnico y el profesional. Por lo tanto no debe extrañar que ciertos esfuerzos aparentemente racionales sean rechazados por diversos grupos, ya que no responden a aspiraciones reales, y también les resulta incomprensible la forma en que se realizan. Debe reconocérseles a nuestros pueblos, dentro de los limitados universos con los que realmente se identifican, la capacidad de definir sus propias aspiraciones, asignar las prioridades, tomar las iniciativas que ellos mismos juzgan que corresponden, etc., y, en general, actuar racionalmente. El problema no consiste en reglamentar sino aceptar explícita y formalmente la capacidad, derechos y la libertad de acción de las unidades sociales básicas limitando sus iniciativas sólo en punto a actividades evidentemente antisociales, como también algunas protecciones esenciales de los derechos de otras unidades. Ya es tiempo de preocuparse más de las restricciones atribuibles a las ingerencias de los niveles superiores de gobierno, complementando dichas restricciones con formas efectivas de defensa ante las extralimitaciones de autoridades externas a la unidad social básica.

Para promover la máxima iniciativa y esfuerzo propio en el plano local, podría considerarse la posibilidad de transferir la responsabilidad de algunos de los servicios primarios a la unidad social básica, a medida que se los solicite. Además, en vez de tratar de identificar los líderes "más racionales" para manejar estos servicios, y capacitarlos alterando su identidad, debe dejarse la selección al grupo social dentro de sus propias modalidades. Puede compensarse cualquier deficiencia administrativa y técnica de estos líderes, poniendo a disposición de la unidad los elementos humanos —con plena facultad del grupo social para escogerlos o rechazarlos— y reconociendo la dependencia exclusiva de dicho personal de la unidad social a la que sirven. Al mismo tiempo se puede estimular la iniciativa propia ofreciendo cooperación

técnica y financiera para que realicen las aspiraciones que ellos mismos definen y según sus propias prioridades, condicionando dicha cooperación únicamente al esfuerzo propio que la unidad está dispuesta a realizar y no a criterio "superior" alguno de racionalidad.

En efecto, tiene que procurarse contrarrestar el sentimiento de frustración y fatalismo, reanimando la esperanza de los diversos grupos sociales, para que comiencen a advertir que tienen ingerencia y controlan su propio destino, según su disposición a tomar iniciativas y realizar esfuerzos propios. De esta manera, y a pesar de los factores negativos externos, podrán mejorar sus propias condiciones como partícipes de la unidad social con la que se identifican.

#### F. ALGUNAS FUNCIONES DE LA PLANIFICACIÓN

Hasta ahora la planificación aborda principalmente el aspecto económico y el mejoramiento de ciertas condiciones sociales, incluyendo limitadamente a los grandes sectores marginados para no frenar el crecimiento económico. Sin embargo, si la planificación debe ser de utilidad decisiva para facilitar el proceso de desarrollo, tendrá que enfocar el fenómeno del dualismo social.

Posiblemente podría lograrse dicho objetivo formulando dos estrategias paralelas como punto de partida del análisis y la programación del desarrollo. Una abarcaría los esfuerzos más ortodoxos, económicos y sociales, y afectaría más a aquella parte de la población cuyos niveles de ingreso sean lo suficientemente altos como para que esta estrategia pueda basarse en la captación de una proporción significativa del ingreso en forma de ahorro e inversión. La otra estrategia paralela tendría como objetivo utilizar al máximo el único recurso del que disponen con relativa abundancia los grupos marginales o submarginales de la población, o sea, se basaría sobre el aprovechamiento de la capacidad de trabajo no utilizada. Además se diferenciaría porque dicho aprovechamiento se destinaría en parte sustancial a la capitalización de los recursos humanos para facilitar su progresiva integración a la sociedad más próspera. Igualmente importante será ampliar la base económica de los grupos marginados, aunque sólo sea factible mejorar inicialmente el nivel de subsistencia.

El problema entonces consistiría en compatibilizar estas dos estrategias, o sea, definir qué parte del ahorro del sector de alta productividad debe transferirse al sector marginal y sus consecuencias para el crecimiento económico, para que de este modo se disponga del mínimo de recursos escasos para lograr la mayor repercusión y efectividad en el aprovechamiento de la capacidad de trabajo no utilizado. De otra manera el dualismo social se irá

profundizando a punto tal que pondrá en peligro la viabilidad sociopolítica del crecimiento económico.

La efectividad de las estrategias paralelas dependerá de la aproximación que logren al mundo real los análisis, planes, programas, proyectos, etc. Por ello se tendrá que conceder una prioridad que asegure el continuo flujo de datos básicos no sólo económicos y sociales, sino también acerca de los aspectos sociopsicológicos y políticos, utilizando técnicas tales como encuestas y sondeos de la opinión pública y estudios especiales de dichos factores, para conocer así cuáles son las actitudes y disposiciones de los diversos sectores de la sociedad, cómo están cambiando, y a la vez por qué cambian y cuáles pueden ser las consecuencias de este proceso para el desarrollo. Ésta es una condición básica para formular políticas y medidas de acción sociopolíticamente viables.

Para ello la metodología que tendrá que ser desarrollada debería orientarse, en primer lugar, a facilitar dicho flujo de datos básicos, tanto para reflejar adecuadamente realidades significativas como para obtenerlos con eficiencia en función de tiempo y costos. Así se podrán ir ampliando los factores considerados y calibrando continuamente el modelo analítico del proceso de desarrollo a fin de mantener su vigencia y lograr que se aproxime más a la realidad sociopolítica. De esta manera se podrán identificar oportunamente algunos escollos en los planes, programas, etc.; acelerar el cumplimiento de la función de asesoría para los centros de poder en cuanto a las consecuencias de las decisiones alternas para el desarrollo económico y social, como la viabilidad social, o cómo promoverlo a corto y a mayor plazo. Esta orientación no excluye los esfuerzos para refinar la metodología analítica, pero el flujo, calidad, oportunidad y complementación de los datos básicos deberían determinar la necesidad de estos trabajos más sofisticados. Además, se considera que la necesidad más urgente será desarrollar instrumentos analíticos del fenómeno sociopsicológico y político.

En la práctica parecería que la planificación más aplicable es la impuesta por los programas bilaterales e instituciones multinacionales, ya que ante la necesidad de financiar desde el exterior proyectos y programas, dada la inadecuada movilización de recursos internos, se llegan a aceptar condiciones algunas veces válidas desde el punto de vista económico y financiero, pero que, con frecuencia, no toman en cuenta la realidad sociopolítica. Reflejan, expresa o implícitamente, los valores y criterios de las culturas de los financiadores, o sea, el factor etnocéntrico. Además, ante la incomprensión de muchas realidades, tiende a imponerse un paternalismo ético para contrarrestar nuestra "irracionalidad e irresponsabilidad". Por otro lado, arguyendo nuestra realidad y sensibilidad sociopolítica, nosotros mismos, con una frecuencia inaceptable, brindamos pruebas de este juicio moralista.

Son muy diferentes las condiciones vigentes en nuestras sociedades de

las de los países industrializados en etapas equivalentes de desarrollo. Por ello las instituciones, modalidades y técnicas que fueron entonces socialmente viables no son necesariamente experiencias transferibles al mundo actual en proceso de desarrollo. Esta limitación se comprueba por el sencillo hecho de que no son muy halagüeños los avances logrados durante un cuarto de siglo de grandes esfuerzos, tanto internos como externos en favor del desarrollo del tercer mundo. Por el contrario, todo indica que nuestra situación relativa ha empeorado en vez de mejorar, y esto lo corrobora plenamente el ahondamiento de la crisis de cohesión social.

Aunque son de valor innegable los esfuerzos en materia de transferencia de tecnología y capacitación institucional, su éxito queda limitado por el paternalismo etnocéntrico. A la vez, se requiere desarrollar y probar todo un nuevo conjunto de técnicas, especialmente institucionales y sociopsicológicas, si se persigue el propósito de lograr una capitalización del trabajo no utilizado, y de una magnitud que cumpla con el objetivo de alcanzar a la tasa mínima viable de crecimiento económico y social. El mismo requerimiento será necesario para comprender y manejar los factores determinantes de la viabilidad sociopolítica, o sea, fortalecer la cohesión social, vencer la crisis de identidad, etc. Por ello, cobra singular importancia la experimentación social para adecuar internamente las transferencias y desarrollar nuevas formas, instituciones y técnicas, procurando que respondan a nuestra realidad social y política.

El problema consiste entonces en saber en qué forma deben conciliarse las necesidades de experimentación social y cuál es la posibilidad efectiva de arriesgar recursos escasos en estas pruebas, o sea, cómo evaluar la justificación entre el grado de riesgo y los posibles beneficios. Los últimos años registran una literatura relativamente abundante sobre la toma de riesgos en las empresas comerciales; pero no se ha evaluado pragmáticamente la utilidad y aplicabilidad de estas teorías y técnicas para las instituciones de desarrollo, para los varios niveles de nuestra sociedad (desde el local hasta el nacional), o para las instituciones multilaterales de financiamiento que pretenden cumplir una función de desarrollo.

#### G. VÍNCULOS ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LOS CENTROS DE DECISIÓN

Una consecuencia del debilitamiento de la viabilidad sociopolítica es que quienes ejercen el poder, ante las continuas crisis se ven cada vez más obligados a tomar decisiones casi exclusivamente en función de presiones sociales y políticas, en vez de basarse sobre los criterios sistematizados que deberían aportar los procesos de planificación. A su vez, la planificación no ha logrado

hasta ahora integrar a sus análisis los factores sociopsicológicos y políticos, para que los elementos de juicio que aportan a los centros de decisiones respondan a la realidad que enfrenta. En el mejor de los casos, sólo ofrece una evaluación de las consecuencias económicas y del mejoramiento de ciertas condiciones sociales, cuando se adoptan alternativas de acción o solución de problemas dentro de un lapso que no guarda relación con los problemas de sobrevivencia política. Tampoco se facilitan dichos análisis económico-sociales de alternativa con la oportunidad que requieren los imperativos de la dinámica sociopolítica.

Ante la frustración de los planificadores, cuando éstos advierten que no se toman en cuenta sus esfuerzos, parecería que como compensación se trata de afirmar su competencia profesional como contraste con el carácter improvisado e intuitivo de la acción política, dedicando mayores esfuerzos a elaborar métodos más refinados de análisis y proyección. Estos ejercicios, aunque sumamente interesantes desde el punto de vista intelectual, acentúan el divorcio entre la planificación y la realidad vivida. Y lo que es más grave aún, se va aplicando esta metodología, cada vez más sofisticada, a estadísticas y datos bastante burdos y a veces ya sin vigencia.

Hasta dónde los centros de decisión estarán dispuestos a aprovechar la planificación, dependerá no sólo de que tenga vigencia y sea oportuno el servicio ofrecido, sino también de cómo los responsables de la toma de decisión perciben a los planificadores. Este factor, de carácter humano, se vincula al grado de sensibilidad política y social que se advierte en los planificadores, así como su aparente disposición a asumir responsabilidades con todos los riesgos inherentes a esta actitud. Cualquier indicio de que los planificadores buscan desvincularse de las consecuencias políticas, argumentando su prescindencia profesional y que dicha responsabilidad corresponde exclusivamente a quienes ejercen el poder formal, será contraproducente. Sin embargo, tampoco puede negarse el frecuente daño que se hace en nombre de la sensibilidad sociopolítica.

La continua lucha para que se conceda a los órganos de planificación una mayor jerarquía y acceso a los niveles superiores del poder, hace que individual e institucionalmente, en los centros de decisión, se procure por diversos medios, eludir la naturaleza de la planificación y neutralizar su poder. Si se aceptara que la planificación es un instrumento y no un fin en sí misma, parecería necesaria la existencia de un servicio de planificación dependiente directamente de cada centro estratégico de decisión para el desarrollo. A la vez, el órgano central debería ubicarse y depender del centro desde donde se manejan los principales instrumentos de formulación y coordinación de la política de desarrollo. Debe evitarse la división de lealtades, y por ello se juzga que los aparatos de planificación sectorial no deben depender del órgano central. Para cumplir la función de coordinación e integra-

ción, el órgano central debería tener sólo la posición de *primus inter pares*: suministrar a los servicios sectoriales los parámetros económicos, sociales y políticos requeridos para que cada uno pueda analizar y programar el desarrollo de su propio sector dentro de un marco de conjunto, y promover continuamente intercambios entre los diversos servicios no sólo con propósitos de coordinación, sino también para aprovechar las diversas experiencias que cada servicio de planificación va adquiriendo. Además, la conciliación de divergencias entre el órgano central y los sectoriales, y entre estos últimos, debería competir al centro superior de decisión y no al organismo central de planificación. Aunque este punto es de carácter operativo, tiene bastante importancia para estrechar el vínculo entre el proceso de planificación y los centros de decisión, ya que para aprovechar plenamente este proceso los órganos de planificación deberían buscar una imagen de servicio útil y hasta indispensable a los fines y al éxito de dichos centros, y no como fiscalizadores o competidores por el poder que no quieren comprometerse en compartir las consecuencias.

#### H. INTERROGANTES FINALES

Las conclusiones a las que se llega en esta somera exposición de algunos criterios sobre el desarrollo y observaciones parciales acerca del divorcio entre el proceso de planificación y los centros de decisión, son bastante tentativos, ya que los comentarios son más interrogantes críticas que afirmaciones probadas. A pesar de ello, este observador sigue creyendo que la planificación, considerada estrictamente como un instrumento y no como un fin en sí mismo, continúa siendo y tiene que ser uno de los más importantes medios para sistematizar el desarrollo, para optimizar la asignación de recursos escasos, aprovechar plenamente el recurso más disponible; y, si no reducir los costos sociales, por lo menos lograr una distribución más viable socialmente de dicho costo, así como de los beneficios, y tender de ese modo a un progreso integral que justifique el enorme sacrificio que implica el desarrollo. ¿Con qué sustituirla? ¿Las posiciones doctrinarias? ¿La improvisación? Además, no se nos puede planificar desde afuera; es responsabilidad propia e ineludible.

Pueden deducirse otras implicaciones de estos comentarios o del análisis de su validez, pero para concluir, surgen interrogantes aún más fundamentales. ¿Cuál es o será la disposición de los líderes y grupos privilegiados, lo que incluye a los profesionales, planificadores y en general los partícipes en la toma de decisiones, para evaluar a fondo y sin prejuicios doctrinarios o etnocéntricos las premisas aceptadas o implícitas referentes a la realidad del

desarrollo en nuestros países? y ¿hasta dónde están dispuestos a aceptar las responsabilidades y consecuencias que surjan de dicha evaluación? Quizás la necesidad básica para la planificación sea disponer de una filosofía humana del desarrollo que emane de nuestra realidad y valores, y que defina las responsabilidades sociales, así como también las bases de distribución del sacrificio ineludible que significa el desarrollo. ¿O es ilusorio pretender la formulación de esta filosofía?

1. Se habla con frecuencia de la crisis de la planificación en América Latina, pero en varias ocasiones hubo gobiernos que pusieron en marcha políticas con objetivos claros y acertadamente coordinados en una estrategia. Sin juzgar la calidad de los objetivos, puede decirse que en esos casos hubo un principio de planificación. La crisis, entonces, podría ser más bien el resultado de una crisis de la acción política en general en varios países de América Latina.

2. Sucede que se pide a la planificación lo que ella no puede hacer. No es *el gobierno*, es un método *de gobernar* que requiere un sujeto con capacidad política, con capacidad de conducción esclarecida justamente por las dificultades de la época. Son justificadas, por cierto, las críticas de formalismo e irrelevancia que muchas veces se hacen a la planificación, pero la crítica fundamental, su fracaso aparente, atribuye la culpa a una figura secundaria del drama político que vivimos y no sobre sus reales protagonistas.

3. Los dos excelentes trabajos que me corresponde comentar, en ese sentido, están en posiciones opuestas.

Antonio Sánchez de Lozada pide demasiado de la planificación; le pide sistematizar el buen gobierno. Edgar Gutiérrez le exige poco; para él es el arte de coordinar. Para el uno, la planificación supone una sistematización integral del fenómeno social. Para el otro, una función de segundo plano, de coordinación cuando sea necesario evitar conflictos.

4. Sánchez de Lozada muestra en su trabajo una visión fresca y original del problema del desarrollo, con la que en general estoy de acuerdo, pero es mucho pedir asignar a la planificación un papel de asesoría integral del gobierno, responsabilizarla de la función analítica implícita en toda decisión gubernamental. Hay que distinguir la función analítica clásica de la que es propia de la planificación. El elemento distintivo es el horizonte de tiempo y su motivación: la necesidad de previsión a largo plazo. Aparte de ello, otra crítica de Sánchez de Lozada señala la parcialidad económica de la planificación; reconociendo esa limitación, cabe recordar que la previsión necesita instrumentos: sistemas conceptuales que permitan establecer relaciones entre fenómenos, relaciones que puedan ser objeto de observación empírica. Aún con todas sus limitaciones, esos instrumentos los tiene la ciencia económica y no en la misma medida en las otras ciencias sociales; o por lo menos no se han formulado con la amplitud necesaria que permita integrarlos al trabajo de planificación. Estoy de acuerdo en que el trabajo de planificación requiere



un análisis sociológico y político, pero esto supone la existencia de un órgano distinto al sistema de planificación. Quizás sea pertinente pensar, como lo sugiere Sergio Molina en su trabajo, en un grupo comprometido encargado de preparar una estrategia política y seguir desde ese ángulo la obra de gobierno. Si éste fuera el caso, me pregunto si su sitio lógico estaría dentro del órgano de planificación o fuera de él, en relación directa y cercana con el Ejecutivo.

5. El énfasis en la coordinación que se advierte en el trabajo de Edgar Gutiérrez me deja en la duda. Ese énfasis supone la existencia previa de un patrón de desarrollo con respecto al cual se debe coordinar o armonizar. De otra manera la coordinación sería imposible. Pienso que debe ser así porque justamente durante su período de activa participación en la planificación colombiana, existía esa dirección de política clara, con objetivos definidos que para mí es la esencia de la planificación.

Si la función de la planificación fuese solamente la coordinación podríamos fácilmente terminar confundiendo el plan de desarrollo y la política planificada de desarrollo con un sistema de información de lo que va sucediendo. Si así fuese, la planificación, como dice John Friedman, "diferente de un momento al otro, cesa de servir como un instrumento de un sistema de orientación y se vuelve sólo uno entre varios métodos de registrar decisiones".<sup>1</sup> Ésa no es evidentemente la planificación necesaria para el desarrollo, y estoy seguro que Edgar Gutiérrez tampoco lo cree así. Por lo demás, estoy enteramente de acuerdo con su análisis sobre las zonas de conflicto y su versión de la organización misma del mecanismo de planificación.

6. Como se advierte de las expresiones anteriores, para mí la planificación es fundamentalmente la previsión de una acción de conjunto a largo plazo. Puede preocuparse además de la coyuntura económica, de la programación operativa, etc., pero no puede perder su esencia; todo ello sólo adquiere sentido como una acción inmensa en una perspectiva, y trazar esa perspectiva es la obra de la planificación, de la que no puede prescindirse ni cuando esa perspectiva no está en la preocupación de las clases dirigentes. Es deber de la planificación, en este último caso, estimular esa preocupación y obtener la definición del gobierno.

7. Es posible afirmar que las políticas necesarias para afrontar los principales problemas del desarrollo latinoamericano no pueden diseñarse adecuadamente sin un horizonte de tiempo relativamente largo. En opinión del autor, entre los principales problemas se encuentran: a) *la necesidad de expansión y diversificación de las exportaciones*; b) *la acción sobre los pro-*

1. "The institutional context", en *Action under planning. The guidance of economic development*, ed. por Bertram M. Gross (Nueva York, McGraw Hill, 1967), p. 36.

*blemas de desocupación y, en general, la distribución del ingreso; c) el cambio tecnológico.*

En los tres casos la acción es tan compleja, tiene que consultar tantas variables que deben funcionar sincrónicamente, y requiere tanto tiempo para dar frutos duraderos, que es imposible concebirla sin una estrategia y en general una planificación a largo plazo.

## LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LOS INSTRUMENTOS REALES DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL

NICOLÁS ARDITO BARLETTA, EDUARDO WIESNER Y URI WAINER<sup>1</sup>

En este documento se examina la relación entre la planificación como instrumento de gobierno, en proceso de ser institucionalizada en América Latina, y algunas de las principales herramientas básicas de acción gubernamental. Los principales temas que se incorporan al análisis son: la información para la toma de decisiones, orientación y persuasión; el recurso público, en todos sus aspectos de gastos, ingresos y deudas; la política monetaria y elementos de balanza de pagos; y la estructura institucional del país, tanto legal como fiscal. Aunque la selección de los instrumentos pareciera reflejar el prejuicio profesional de quienes escriben, el análisis que se hace es independiente de la cobertura sustantiva de la planificación, aunque en conjunto se presta mayor atención a los aspectos relacionados con el desarrollo económico.

El análisis destaca aspectos que se consideran importantes para aumentar la efectividad operativa de la planificación, como parte del complejo proceso de acción y ejecución de un gobierno, y centra su enfoque en las implicaciones que los instrumentos de acción tienen para el *concepto* y el *arte* de planificar. Una tesis implícita en el documento es que las modalidades de planificar cambian significativamente de acuerdo con el número y la calidad de los instrumentos de acción disponibles. Por tanto, el tema central podría enfocarse como “la estrategia y táctica de planificar para el desarrollo” o sea “planificando y ejecutando la planificación”. De este modo se considera que la planificación es efectiva cuando “participa en la realización” del desarrollo y no cuando sólo lo “conceptualiza”.

Como corolario importante de ese núcleo central del documento surge el análisis del alcance real, operativo, de la planificación. En la mayoría de

1. Varios miembros del Departamento de Asuntos Económicos de la OEA, especialmente Manuel Rapoport, Jorge Ide, Ernesto Fontaine y Rogerio Pinto, aportaron material y contribuyeron con útiles opiniones para la elaboración de este trabajo.

los casos el ámbito de la “planificación real” es mucho más reducido que lo que generalmente se supone y su viabilidad final depende, en gran parte, de que ella sepa reconocer sus límites iniciales —para así poderlos ampliar—, y sepa trabajar conjuntamente con los instrumentos de acción disponibles —para así poderlos fortalecer y multiplicar.

#### A. NATURALEZA Y ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO

La planificación, como función, *es inherente* al proceso de gobernar; es una etapa necesaria, generalmente implícita, no consciente. Al transformarse en aspecto explícito de institucionalizado del sistema de gobierno, puede levantar resistencias entre quienes tienen el poder, porque trata de introducir técnicas y modalidades foráneas al estilo tradicional de gobernar. Se analizan cinco puntos básicos de esa transformación para identificar elementos que permitan compatibilizar las necesidades de la planificación con las acciones y realizaciones de gobierno, reduciendo las fricciones, para hacerla operativamente efectiva; estos puntos son: planificación y gobierno: similitudes y diferencias; la relación de la planificación con los centros de poder; corto y largo plazo; planificación y los objetivos del Estado y gobierno; y la planificación y los instrumentos de acción.

##### 1. *Planificación y gobierno: similitudes y diferencias*

No se puede pensar en planificación si no se considera un diagnóstico de la realidad actual (*punto de partida* o ubicación actual); si no se conceptualizan objetivos nacionales integrados (*punto de llegada*); si no se elaboran alternativas de acción para movilizarse, desde la partida hasta la llegada (*camino a seguir*), con los recursos disponibles, utilizando los instrumentos existentes, y si no se toman *decisiones* dentro de un esquema de *información y tiempo limitados*. Todo lo anterior es aplicable tanto a la planificación como al proceso de gobernar; aun cuando para éste, a veces, el punto de partida y el de llegada sea el mismo. Que sería el caso de un gobierno cuya primera prioridad fuese la de mantenerse en el poder. Pero cuando se une “planear” a “desarrollo”, necesariamente se piensa en un *proceso acumulativo* de riquezas, experiencias, bienestar, etc. Lo que deseamos destacar con el concepto “acumulativo”, es que nos permite construir y trascender desde la solución de problemas actuales, cuya naturaleza cambia y cuyo contenido se supera (tal vez mediante soluciones institucionalizadas), a problemas de otras etapas

consideradas por la nación como “superiores”, o sea, del “kilómetro cero” a “kilómetros positivos”. De una acción de objetivos estáticos se pasa a una de objetivos eminentemente dinámicos. Esencialmente, entonces, la planificación relaciona el corto, mediano y largo plazo de la acción pública, requisito básico cuyas implicaciones se analizan más adelante. Aunados, y tal vez implícitos en lo anterior, hay aspectos relacionados con la racionalidad, estudio, consistencia y control.

Así concebida, la planificación es un aspecto, explícito o implícito, del proceso de liderazgo en una nación y también en sectores sociales o instituciones menores, el que implica información, interpretación, definición, orientación, anticipación, conciliación, decisión, ejecución, coordinación y evaluación de una acción sostenida de gobierno. Cuando se formaliza e *institucionaliza* la planificación, como parte de un proceso de acción gubernamental, se entra a enunciar en forma explícita, de algún modo, una serie de factores importantes que *inciden* en el uso del *poder*, lo que constituye tal vez el aspecto más importante, o por lo menos el más visible, de la acción de gobierno y de la política. Así surgen elementos de información, alternativas, posibles consecuencias, costos económicos (y/o políticos) en la toma de decisiones, y también elementos de coordinación, consistencia y seguimiento en la acción para lograr los objetivos adoptados.

Por tanto, aunque la planificación es parte inherente del proceso de gobernar (presidentes, ministros, gerentes, legisladores, todos planean y proyectan *individualmente* y, a veces, en conjunto); la misma, al ser institucionalizada, se convierte en un vehículo para *enunciar explícitamente* y *coordinar* muchas cosas (agradables y *desagradables*) entre quienes ejercen poder; y se crea problemas a sí misma, en la medida que resta poder a unos y trata de orientar o de disciplinar el poder de otros. Además, la “planificación técnica y sistemática” introduce nuevos estilos y modalidades de enfocar la realidad y resolver problemas, con el agravante que muchas veces, gente de mucha calificación técnica, pero poco experta en los procesos del poder político, ha tratado de hacerlo bastante rápido en América Latina. Por otra parte, la planificación se ha introducido como *instrumento de cambio* económico y social, sin considerar muchas veces que los que tienen el poder no desean ese tipo de cambio, o tal vez, no están preparados para comprenderlo.

A medida que la planificación se esté institucionalizando dentro de un gobierno capaz de crear un consenso interno en materia de objetivos, disminuyen las dificultades señaladas de la planificación si ésta se limita a precisar, desarrollar e instrumentar esos objetivos. Por el contrario, si el gobierno no logra ese consenso, y le corresponde a la planificación ayudar a definir los objetivos, asumiendo implícitamente parte del poder de quienes hasta entonces lo tuvieron, se coloca en una posición de máxima vulnerabilidad, porque trata de introducir un nuevo estilo en un “molde viejo”. Este “punto de

partida” es tal vez el más frecuente en países menos desarrollados, donde se desea introducir un grado relativamente mayor de cambio. Por tanto, los elementos básicos para el “éxito” operativo de la planificación dependen de: 1) su relación con los instrumentos de acción, que son fuente de poder para quienes los controlan; 2) la manera como se introducen sus ideas y planes en el *proceso continuo* de acción y reacción de la administración pública, de la política y de la forma de expresión de la vida nacional; y 3) en qué medida ayuda a aumentar el poder de acción de aquellos a quienes sirve, con la única condición que acepten los objetivos del desarrollo sostenido a mediano y a largo plazo.

## 2. *Relación de la planificación con los centros de poder*

La relación de la planificación con el poder constituye otro tema de esta conferencia. De las observaciones formuladas en el punto anterior, parece legítimo concluir que la planificación institucionalizada necesita ser parte integrante del aparato asesor y coordinador de cada centro de decisión (presidencia, ministerio, instituciones descentralizadas sectoriales y regionales), *en el ámbito de acción de dicho centro de decisión*. De acuerdo al grado de desarrollo político-administrativo del país, la inadecuada distribución de la información y del conocimiento de las alternativas que se presentan para la toma de decisiones, puede producir transferencias de poder de aquellos sectores del gobierno menos informados en favor de quienes tienen el monopolio de la información. Si el gobierno depende de una organización administrativa escasamente evolucionada, lo cual infortunadamente suele ocurrir todavía en muchos países de América Latina, y más aún cuando se trata de un gobierno de coalición política, el señalado monopolio de información puede disminuir la capacidad real de acción del más alto nivel. En efecto, un presidente depende de la información parcial y elaborada en un cierto sentido que proviene de cada ministerio y no siempre le resulta fácil alcanzar y mantener una visión general de la situación y de sus implicaciones, dentro de lo que debe estimarse normalmente su área de acción. En la medida en que la “planificación institucionalizada” a nivel presidencial brinda esta capacidad de decisión, disminuye el poder real de ministros y administradores, quienes, en consecuencia, tienden a convertirse en adversarios de la planificación. Pero, por otra parte, la planificación también puede aumentar el poder de ministros y administradores con respecto a los niveles de mando inferiores, proporcionándoles el mismo servicio que la Planificación Central presta a un presidente. Por consiguiente, tal vez sólo la división de la planificación por ámbitos de acción y niveles de decisión permita resolver parcialmente este problema. Si la planificación se considera como un instrumento de un ejecu-

tivo y como aspecto inherente del proceso de toma de decisiones, entonces cada institución del Estado (ministerios, entidades descentralizadas) que tiene un campo de acción claramente delineado, requiere algún grado de planificación dentro de su ámbito de acción; a la Planificación Central le corresponde cooperar con el presidente para establecer cierta consistencia en todo el proceso de proponer y establecer las prioridades nacionales fundamentales. La organización que se adopte dependerá del tipo de planificación deseada: regional, sectorial o global. De acuerdo al enfoque aquí presentado, dondequiera haya decisiones ejecutivas que afecten regiones, sectores o la totalidad del país, conviene que haya cierta planificación *explícita*. Antes de aplicar este criterio, es indispensable considerar el tamaño del país analizado; los pequeños por la extensión y densidad de su población, no deberían *recargar* a sus burocracias con funciones para las cuales el personal entrenado es escaso, porque con frecuencia la cumpliría personal no idóneo para esa responsabilidad.

En este proceso es importante también tener en cuenta que la información técnica, y de cualquier otra índole, que produzca la planificación pueda ser compartida entre quienes disponen del poder para que no vean en la misma un competidor sino más bien una fuente de apoyo. Los ejecutivos, en efecto, no dejarán de percibir que una mayor eficiencia económica constituye, en sí misma, un "activo" político.

• Muchas veces la tarea de los planificadores resulta ingrata, porque si bien participan en las actividades públicas y generan las ideas y la información, son otros quienes toman las decisiones. Sin embargo así debe ser: la planificación actúa como una suerte de "eminencia gris", que opera detrás de "la pantalla", y cuya única satisfacción, muchas veces, es haber logrado alcanzar los objetivos definidos, sin esperar reconocimiento para ellos. Al alcanzar ese logro es cuando la planificación cumple su misión: se integra el proceso de gobierno que ahora tiende a cumplir explícitamente objetivos consistentes y coordinados.

### 3. Corto y largo plazo

Otro aspecto que crea dificultades, pero que, a su vez, define el papel de planificación, es el plazo. Para el proceso político (tenencia y uso del poder) el corto plazo siempre es factor vital; en cambio en la "planificación para el desarrollo" el mediano y largo plazo es primordial. Con frecuencia piensa el gobernante que la primera función del gobierno "es mantenerse en el poder" para lograr objetivos sólo entonces. En el contexto de América Latina, donde las transiciones gubernamentales son frecuentemente erráticas y bruscas, la solución de problemas a corto plazo es esencial para la supervivencia de un gobierno.

Esta realidad indica que: 1) la planificación necesita participar en la solución de los problemas a corto plazo para establecer (o mantener) su vigencia; y 2) la planificación debe buscar la consistencia entre las soluciones de problemas a corto plazo y la realización de objetivos a largo plazo.

Participar en el corto plazo, para así tener oportunidad de ganar el reconocimiento interno del gobierno, es necesario si se quiere seguir influyendo en el futuro. Esto explica por qué la planificación no puede dedicar de uno a tres años a la preparación de planes y tratar luego de incorporarlos efectivamente al proceso de acción pública. La planificación tiende a perder vigencia si actúa *sólo en forma paralela* a la acción gubernamental con la expectativa de penetrarla en una fecha futura, cuando todos los planes estén listos. La acción de participar en soluciones a corto plazo permite a la planificación introducirse y ser útil en el proceso político, *mientras continúa* con el estudio de la realidad y el análisis de la realización de objetivos a largo plazo.

No cabe interpretar esta opinión en el sentido de que la planificación debería alcanzar el poder; su finalidad es apoyar e influir sobre el poder institucionalizado para obtener una mayor eficiencia. El hecho de que la planificación esté expuesta continua y sostenidamente a la realidad política y social que vive el gobernante, tiene un efecto muy saludable. En la medida que la planificación trata de "cambiar" o "hacer evolucionar" una realidad, debe interactuar con ella; a su vez, al ser modificada por esa realidad, su análisis y conclusiones alcanzan un mayor grado de receptividad por parte del cuerpo político-social correspondiente.

Importa la circunstancia señalada no sólo cuando se inicia la institucionalización de la planificación sino también cuando ya está establecida, porque los cambios de gobierno aguardados introducen nuevos funcionarios de alto nivel (presidentes, ministros, directores de planificación), y se establecen nuevos ordenamientos de poder y de influencia en las decisiones ejecutivas. Cuando se acepta que la planificación participe en la solución de problemas a corto plazo, se comprende que ella necesariamente forma parte del proceso político, además del administrativo, en sus más altos niveles.

El ir estudiando y resolviendo problemas un poco casuísticamente, o sin poder hacerlo en una forma integrada y consistente con un plan general, no resulta una tarea atractiva y, con frecuencia, es muy criticada por la planificación ortodoxa. Pero este procedimiento es más aconsejable que dejar los hechos económicos y sociales inmediatos desvinculados de un plan general. En este proceso *pari pasu*, se logra la aceptabilidad de la planificación dentro del "viejo" estilo de hacer las cosas, mientras se va introduciendo el "nuevo" estilo que relaciona explícitamente el corto y el largo plazo. Desde luego, la celeridad con que esto pueda hacerse depende del apoyo político que desde el inicio reciba la planificación y del éxito de sus primeros objetivos. Todo depende pues del "punto de partida".



Una vez establecida esta “cabeza de playa”, corresponde a la planificación preocuparse de la consistencia efectiva de las políticas necesarias para lograr el desarrollo. Éste, sobre todo, es un proceso de acumulación y expansión, de poder hacer y de lograr más, cuantitativa y cualitativamente, *en el mismo cuántum de tiempo disponible*. De nada vale cualquier esfuerzo a corto plazo para combatir desempleo, inflación, marginación de la población, desnutrición, etc., si al cabo de algunos años se enfrentan los mismos problemas en cuantía y calidad. La planificación de un proceso de desarrollo no elimina problemas, pero sí cambia su naturaleza y ayuda a superar etapas para alcanzar soluciones adecuadas. La principal dificultad que surge entre la planificación y el proceso político la ofrece una enorme presión para diseñar una solución de los problemas dentro del período presidencial del gobierno vigente, aunque se “empeñe” la siguiente década del país. Le corresponde entonces a la planificación la difícil (y a veces imposible) tarea de presentar opciones que resuelvan, por lo menos en parte, el problema a corto plazo, manteniendo abierto y firme el logro del objetivo de más largo plazo. Además de presentar esas opciones, le corresponde a la planificación tratar de que la solución adoptada comprometa a suficiente número de participantes gubernamentales y privados, de tal manera que se establezca un interés político en *mantener* esa solución para acercarse a la consecución del objetivo más mediato. Por lo tanto, la presencia de la planificación en los centros de decisión consiste, en parte, en abogar por el futuro realizable y los objetivos mediatos.

#### 4. *La planificación y los objetivos del Estado y del gobierno*

La táctica de planificar que se propone indica la necesidad de establecer objetivos en el proceso de planificación y la importancia de la naturaleza y precisión de tales objetivos. Si se actúa en una nación con instituciones “maduras”, de evolución relativamente lenta o que no manifiesta brusquedades en su proceso de cambio, probablemente se pueda precisar y desglosar en forma detallada objetivos a mediano y a largo plazo. Pero en el ámbito latinoamericano de esta década, con las necesidades a corto plazo ya señaladas, sería preferible que los objetivos a largo plazo sean precisos y fundamentales, pero no muy detallados ni cuantificados, y mantengan cierto grado de flexibilidad. Es preferible que los escasos recursos normalmente disponibles para la planificación, se dediquen al fortalecimiento del “puente” entre la acción y los planes, y a la coordinación implícita que permiten los instrumentos disponibles; pero no a detallar y cuantificar planes que al año siguiente requieren una total revisión. El marco de acción debe ser amplio y preciso guardando flexibilidad en el detalle. Es útil recordar que es poco productivo

planear mucho más allá de lo que pueden asimilar los instrumentos de acción disponibles y el medio político de cada país.

La acción de planificación, en cuanto a objetivos, depende parcialmente de su grado de participación en la definición de los mismos. Si éstos ya están definidos por una plataforma de partido, por el parlamento, el presidente, el consejo de ministros, etc., le corresponde a la planificación incorporarlos dentro de un esquema técnico-operativo que sea consistente y refleje las prioridades que permite la disponibilidad de recursos financieros, administrativos, instrumentos de acción, etc., por parte del Estado. Si se permite que la planificación participe en la definición de objetivos, será útil que ella tome bien en cuenta los factores políticos y su relación con los elementos técnico-administrativos que dispone, dando a conocer claramente las posibilidades (o imposibilidades) técnicas de algunos objetivos, aunque éstos sean políticamente gratos o ingratos. En esta tarea, los planes requieren estrategias o previsiones para el caso que no se cumplan las metas parciales y finales señaladas. Más exactamente, el plan se convierte en un *instrumento flexible de control* que regula el funcionamiento de las principales variables dentro de rangos de tolerancia y flexibilidad que hacen viable la continuidad del funcionamiento de la economía, aun cuando se presenten deficiencias sectoriales o parciales. El plan no oculta la vulnerabilidad o dependencia de la economía sino que la reconoce y la integra dentro de probabilidades políticas y técnicas reales. El plan real tiene como meta central el control y la orientación de la *política* estatal (y *no* del *poder* gubernamental).

Esta tarea la llevará a cabo la planificación empleando un método de aproximaciones sucesivas que se realiza interactuando con los instrumentos de acción existentes. No hay un plan ni objetivos permanentes; hay planes y objetivos que evolucionan y que, en *un momento determinado*, aparecen como inflexibles, únicamente para servir como punto de referencia explícito.

Cuando se aborda el tema "definición de objetivos" se discute con frecuencia si éstos deben ser recogidos "desde abajo", como expresión de los deseos ciudadanos, región por región, sector por sector, o si se imponen desde "arriba". Como en el caso de liderazgo, es decir, que se necesita un pueblo con deseos insatisfechos para tener un líder, en el caso de la planificación como elemento auxiliar del ejecutivo gubernamental, se necesita interpretar los deseos de la población, orientándola también en aquello que desconoce o que sólo intuye. La naturaleza del tema sustantivo y/o del instrumento, en parte ayuda a determinar estos deseos. En materias como balanza de pagos, política monetaria y cambiaria, deuda pública, etc., no es fácil identificar las distintas tendencias de la población o encontrar coincidencias con ellas; mientras que en temas tales como educación, transporte, salud, vivienda, etc., es factible establecer la necesidad sentida por regiones, ciudades, sectores. Esto es muy útil e imprescindible sobre todo cuando se considera

que, en la segunda mitad del siglo actual, la “participación en la hechura de su destino” parece ser la motivación de cada ciudadano y de cada pueblo. Probablemente se admita que el proceso, en parte, necesita ser de “abajo hacia arriba” y, en parte, de “arriba hacia abajo”; lo cual se demuestra bien a través del uso del sistema presupuestario, que será considerado más adelante, y debe reflejarse también en la función coordinadora de la planificación. En todo proceso de acción y realización hay demandas concretas y hay limitaciones de recursos y de posibilidades, y le corresponde a la planificación, como parte de su esencia, establecer el vínculo de consistencia que permita satisfacer el máximo de demandas sociales (“de abajo hacia arriba”), con las limitaciones de recursos y de consistencia existentes (“de arriba hacia abajo”), dentro de un esquema que aumente cada vez más la capacidad nacional de satisfacer demandas sociales.

### *5. La planificación y los instrumentos de acción*

Obviamente, los instrumentos de acción del sector público varían según la organización económica y social del país. Es necesario recordar que los instrumentos de acción directa de un gobierno sobre las fuerzas económicas son mayores en una economía centralizada y disminuyen de acuerdo con el grado de descentralización. En la América Latina de esta década, lo más común es un sector público fuerte, que controla entre 15 y 45 por ciento de los recursos nacionales, con una gran variedad de empresas estatales, de servicios y de producción, además de instituciones que atienden el mejoramiento de la población y que tiene cierto grado de control, con frecuencia preponderante, sobre el medio circulante y la balanza de pagos internacionales. Éstos son los instrumentos a través de los cuales una acción directa y planificada puede transmitirse a toda la nación. Aparte de esto, están los medios indirectos de influir sobre la orientación del país, y acerca de lo cual mucho se ha escrito bajo el nombre de “planificación indicativa”.

Nuestra tesis afirma que el planificador, antes de planificar debe establecer qué se puede lograr a través de los instrumentos directos de acción, y debe considerar el método y estilo de establecer relaciones entre lo que se planifica con las acciones de quienes controlan dichos instrumentos. También es importante que identifique los instrumentos con los cuales se puede influir sobre la solución de los problemas que en ese momento agobian al gobernante, y que planea primero para el uso de esos instrumentos; y que después ponga en marcha, a menor velocidad, planes para el uso de otros instrumentos con objetivos a mediano y a largo plazo. De esta manera se convierte a la planificación en un mecanismo para solucionar problemas que impiden el logro de objetivos definidos. El planificador se coloca entonces en

la posición de ir presentando esa *secuencia de soluciones*; presionando a veces sobre las instituciones que controlan un grupo de instrumentos, y a veces sobre otras, de manera tal que no creen una fricción excesiva en ningún sector gubernamental con una presencia *prepotente y continua*. También ayuda, en este sentido, *balancear* la cadena de acciones y opciones que se presentan, como un mago saca conejos de su sombrero, para que todas no sean desagradables ante los ojos del resto del equipo gobernante. Éstos deben considerar la planificación como una fuente de apoyo.

Dentro de la realidad institucional de América Latina antes descrita, los principales instrumentos de acción directa son: la política fiscal (presupuesto de gastos e inversiones, ingresos y deuda), la política monetaria y la balanza de pagos, las instituciones y leyes de acción directa sobre la vida sectorial y regional del país, y la información para tomar decisiones. La experiencia en materia de planificación en América Latina, como es de todos sabido, demuestra que estos instrumentos son los más empleados para planificar, aunque, muchas veces, la planificación no ha podido influir en su aplicación al servicio del desarrollo, debido en gran parte al tipo de problemas antes mencionados.

#### B. LA INFORMACIÓN PARA TOMA DE DECISIONES, PARA ORIENTACIÓN Y PERSUASIÓN

Ya se ha enunciado que “la planificación real” es fuente y destino de información, de opciones y de relación entre el corto y el largo plazo, entre sectores y regiones nacionales. Más aún, en este contexto de “planificación y desarrollo” que implica un proceso de transformación y de crecimiento en la mayoría de los países de la región, es fundamental la información para orientar a todo el país y para persuadir sobre los cambios que se convierten en objetivos nacionales. Las decisiones se adoptan en medio de incertidumbre generada por un horizonte de ignorancia, más o menos cercano en el tiempo y en el espacio; la información adecuada es esencial para aumentar las posibilidades de decisiones acertadas.

El hombre de gobierno que toma decisiones en el más alto nivel tiene tiempo escaso, enfrenta presiones múltiples y constantes que demandan su atención y requieren decisiones que “eran para ayer”. Tal vez esto no sea tan evidente en países “desarrollados”, pero sí lo es en América Latina, un continente en proceso de cambios relativamente acelerados. La planificación, a cada nivel de ejecutivo gubernamental, debe hacerse y presentarse para que esa persona pueda informarse rápidamente de las opciones que existen para alcanzar objetivos a corto y a largo plazo, dentro de un proceso de cambio consistente. De lo contrario sólo su intuición y experiencia, las presiones

políticas externas y toda clase de grupos de presión, estarán presentes en su conciencia llegado el momento de tomar decisiones. Aunque esto son, sin duda, los elementos más útiles para el ejecutivo-político, necesita el insumo de la planificación para vincular la trayectoria de la acción con el objetivo definido, y el beneficio/costo de desviaciones temporales o permanentes de esa trayectoria. Si todos los planes y estudios no pueden condensarse y canalizarse en información adecuada al *momento de las decisiones*, poca influencia tendrán sobre el devenir de la acción gubernamental. Obviamente, es esencial la traducción de conceptos técnicos complicados al lenguaje accesible al político-gobernante.

Otra deficiencia inicial de la planificación ha sido su manera de informarse sobre la realidad. El economista, por inclinación profesional, trata de conocer la realidad mediante estadísticas y abstracciones modelísticas que, muchas veces, en el contexto latinoamericano son deficientes, incompletas y tardías. Los planificadores necesitan conocer el país donde trabajan, entender la gente con sus deseos, frustraciones, penas y alegrías; es preciso que la planificación, de "abajo hacia arriba" coincida con el estilo y las tradiciones del pueblo. Las encuestas, las visitas, los viajes y las conversaciones son esenciales para el proceso de informar al planificador. Los virtuosismos metodológicos y las abstracciones de la planificación crearon un "cuello de botella" y evidenciaron la falta de percepción espontánea y original del planificador, como también su insensibilidad ante la observación directa de los procesos vitales y el devenir histórico de cada país. Esto no significa que la abstracción, la estadística y los modelos de ciencias sociales no sean útiles; por el contrario, son tal vez lo esencial en la técnica del planificador, si éste los usa de manera *creativa*, conociendo las limitaciones de esas técnicas en cada país y si las complementa con la observación directa.

La información producida por la planificación es útil como instrumento de persuasión nacional y convencimiento de la burocracia. La información *es poder*. Las ideas guían el destino del hombre.<sup>2</sup> Con todos los estudios elaborados en sus diferentes niveles, el planificador dispone tal vez del instrumento más efectivo para influir dentro y fuera del gobierno. Pero como ocurre con todo instrumento de poder, el planificador debe conocer el alcance y las limitaciones del poder de dicha información. La publicación adecuada de esos trabajos, preparados para diferentes audiencias nacionales (intelectuales

2. "Las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas." John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, versión de Eduardo Hornedo (México, Fondo de Cultura Económica, 1945; 2a. edición), p. 367.

y profesionales, empresarios y comerciantes, población en general), ayuda a un gobierno a comunicarse con los gobernados, a orientar y persuadir.

Tal vez el mayor error de muchos planificadores fue publicar planes de desarrollo con información y detalles inadecuados para la audiencia a la cual estaban dirigidos. Aquí la pregunta esencial debe ser: ¿a quién están dirigidas estas publicaciones? En la medida en que el plan esté lleno de proyecciones macro-económicas y sectoriales muy complejas, pocos serán quienes las entienden. En la medida en que incluya importantes recetas de políticas (devaluación, reformas tributarias o agrarias, cambios en los aranceles de importación, cambios en regulaciones bancarias, etc.), suscita inmediatamente una reacción adversa por parte de los grupos de presión afectados y abre a los planificadores amplios frentes de adversarios que presagian el fracaso del plan y se aprestan para neutralizarlo. Las publicaciones de los planes deben tener como propósito persuadir sobre la bondad de los objetivos, revelar oportunidades desconocidas, estimular el proceso eficiente de las decisiones privadas; en síntesis, revelar lineamientos de política nacional. Normalmente el ejercicio diario del poder mucho tiene que ver con las transacciones necesarias para el otorgamiento de beneficios a grupos, regiones y sectores, y el arbitraje en materia de disensiones y conflictos. En la medida en que las publicaciones del plan logren crear la imagen de una orientación, de un futuro que abarca a todos y donde todos mejoran, se ayuda a establecer el consenso requerido para ejecutar la política de desarrollo.

“Las reglas del juego” admitidas en el país deben ser conocidas, sobre todo a mediano y a largo plazo, para que aumente la participación ciudadana en el proceso de desarrollo. La información que produzca la planificación puede ser un vehículo importante para dar a conocer esas “reglas del juego”; si éstas serán cambiadas, será fundamental la manera cómo se permita la participación de los grupos afectados en el proceso para mantener el ritmo de su contribución al desarrollo. Obviamente, ésta es una de las grandes funciones de los parlamentos. Se requiere encontrar algún procedimiento para reemplazarlos en el cumplimiento de esta función en aquellos países donde quedó temporalmente interrumpida su actividad.

Un propósito secundario de tales publicaciones debe consistir en crear y mantener un ambiente favorable de respeto y aprecio hacia la institución de planificación como instrumento explícito de gobierno.

La planificación indicativa, como instrumento directo de acción para influir sobre sectores privados, está basada en significativos aportes de información, comunicación y diálogo. Especial atención merece la vinculación de los organismos planificadores con el sector privado productivo del país,<sup>3</sup> ya que se necesita su participación activa prácticamente para alcanzar todas las

3. Que incluye, como es obvio, empresarios, obreros, profesionales y las instituciones que los representan.

metas fijadas en el plan. Por este motivo, cualquiera que sea la modalidad específica de vinculación adoptada, la participación debe iniciarse desde la génesis misma del proceso. Esto permite conocer sus puntos de vista e intereses sobre la "cuota" que deben aportar en la obtención de las metas. Es también esencial en esta práctica que la planificación no trate de remplazar a los ministros a quienes corresponde cumplir esta tarea, sino complementarlos.

La participación del sector privado es válida especialmente para aquellos países donde se ha omitido su participación activa, y su "cuota" se ha calculado como la diferencia entre las metas globales y el aporte del sector público.

### C. LA PLANIFICACIÓN Y LA POLÍTICA FISCAL (PRESUPUESTO, INGRESOS Y DEUDA PÚBLICA)

Sin duda, el área de planificación más desarrollada en materia de conceptos, técnicas y procedimientos es la relacionada con el gasto público en la política fiscal, sobre todo el presupuesto de inversiones, más que el gasto corriente. Los planificadores en América Latina, inicialmente economistas en su mayoría, consideraron el proceso de desarrollo principalmente bajo su aspecto de acumulación de capitales (físicos y humanos), y a la inversión pública como un instrumento crucial para aumentar y diversificar la inversión total del país. Menos evidente ha sido su interés en el gasto corriente como vehículo de planificación para el desarrollo, y aún menor su apreciación del instrumental tributario para afectar indirectamente las fuerzas económicas descentralizadas del país. Por otro lado, el mayor interés de la comunidad financiera internacional que apoya el desarrollo de la región, recayó sobre programas y proyectos de inversiones, sobre recaudaciones para suplir esos programas y sobre manejo de la deuda. El aporte tributario y el presupuesto de gastos corrientes han conservado, como es obvio, gran interés en la política económica a corto plazo, pero su relación de trabajo y contacto explícito con el proceso de planificación fue más reducido, en general, que la atención recibida por los programas y proyectos de inversiones, en materia de técnicas y procedimientos.

Esta sección no pretende repetir ideas ya discutidas ampliamente sobre el tema. Abarca algunos aspectos más que nada de operación y de procedimientos sobre programas de inversión y proyectos, trata con más detalle el tema del presupuesto corriente y presenta conceptos y técnicas relacionados con el uso del instrumento tributario en relación con objetivos planificados. Los tópicos concretos que se examinan sirven para ilustrar las ideas sobre el ámbito y la naturaleza de la planificación expresadas en la primera sección.

### 1. *El programa de inversiones y proyectos*

Después de adquirir cierto grado de coordinación y control sobre las decisiones presupuestarias relacionadas con programas de inversiones, la planificación tuvo que *convertir en real* esa función en punto a la selección de proyectos, su preparación, negociación de financiamiento y sobre la estructura de programas de inversión. Obviamente, la experiencia ha variado según el tamaño y la complejidad administrativa de cada país, pero también de acuerdo al “punto de partida” cuando se introdujo esa nueva función. Entre otros, se hizo más efectivo el alcance real de la planificación al complementar los recursos presupuestarios corrientes con el aporte de crédito externo para inversiones.

a] *Selección de proyectos.* Este aspecto del proceso ha implicado controversias en materia de sistemas de evaluación y ha confrontado diferentes realidades administrativas y políticas. En cuanto a criterios, ha sido útil e importante que el planificador aceptara —además de los criterios económicos (macrosectoriales y de beneficio-costos) y de ingeniería— los políticos y administrativos. Por un lado, nuevas técnicas de cuantificación han validado muchas veces la intuición y sensibilidad del político y, por otro, la aceptación de proyectos escogidos con criterios “tradicionales” ha permitido a planificadores poner en marcha el proceso para luego introducir, paulatinamente, los nuevos criterios de evaluación.

Las instituciones internacionales de financiamiento han cooperado en esa tarea, apoyando los criterios “técnicos” que los planificadores introducen y permitiendo *centralizar* el proceso negociador de préstamos. Pero, con frecuencia, las complejidades de los procedimientos y reglamentos de las instituciones internacionales para hacer desembolsos, las operaciones muy largas y tediosas, han restado efectividad a dicho apoyo.

En la tarea de introducir nuevos criterios, varios factores ayudaron al planificador:

- i] combinar equipos de ingenieros, economistas y administradores en la operación de preparar y evaluar proyectos;
- ii] adiestrar equipos técnicos de diferentes ministerios y entidades autónomas en las técnicas de preparar y evaluar proyectos;
- iii] influir sobre los criterios admitidos para conseguir ampliar la cobertura de los proyectos de inversión, que originalmente sólo incluía carreteras, puertos, edificios, plantas eléctricas, para incorporar agricultura, tecnología, educación, nutrición, turismo, etc., con la ayuda de instituciones financieras interamericanas. Esto significó el apoyo de los ministerios para los cuales se preparó este tipo de proyectos;



- iv] tomar en cuenta criterios de redistribución de ingreso y empleo en la evaluación, de importancia para el político; y
- v] participar desde el principio en la preparación de los proyectos, que le llegan, para su evaluación y financiamiento, influyendo así sobre el flujo de los mismos.

b] *Preparación de proyectos.* La realidad administrativa torna con frecuencia inoperante el proceso de evaluación, por parte de la Oficina Central de Planificación, de proyectos ya preparados, lo que es más lamentable cuando éstos son de dudoso valor económico. Rara vez es posible oponerse a un proyecto preparado, que cuenta con el apoyo del ministro correspondiente; cuando mucho puede lograrse corregirlo, mejorarlo en su técnica, pero no aumentar su rentabilidad. La cooperación con las instituciones operativas de gobierno, desde el *inicio* de la preparación de proyectos, descalificando desde el comienzo a los de valor dudoso, ayudó a hacer efectivo el proceso. Desde luego, el tamaño del país y de la administración pública guardan una proporción inversa a la posibilidad de actuar de esta manera.

En dicha tarea ha demostrado ser muy útil la planificación sectorial y regional como fuente de estudios de prefactibilidad, identificando posibilidades de inversión pública complementarias y acumulativas para desarrollar un sector o región. También ha servido la aceptación de la idea de crear un renglón presupuestario para financiar estudios y la creación de oficinas especializadas para este propósito, idea apoyada por las instituciones internacionales de financiamiento.

Las inversiones públicas pasan por un proceso de concepción, elaboración de estudios y planos, financiamiento y ejecución, pasos que podrían tratarse con más detalle. Si de la concepción a la ejecución transcurren cinco o veinte años, este plano no sólo depende del tipo de proyecto sino también de la organización administrativa, en todos los niveles, que haga factible la realización de proyectos. Obviamente, dichos plazos afectan de manera decisiva la tasa de crecimiento. Una programación que centralice en la planificación información de todos los programas y proyectos de inversión pública, permite establecer un sistema de información periódica y continua para los ejecutivos de mayor jerarquía, quienes pueden adoptar las decisiones pertinentes *para acelerar* el proceso. Además, permite a la planificación evaluar en forma rápida qué puede introducirse en el Programa Anual de Inversiones con elevadas probabilidades de ejecución. Esta acción permite unir el corto y el largo plazo.

c] *Estructura de programas de inversión.* Lo anterior indica la conveniencia de mantener en la planificación un proceso continuo de coordinación y evaluación no sólo a nivel de proyectos, sino a nivel del programa total de

inversiones públicas, para ir proyectando a mediano plazo y relacionando las inversiones con las prioridades sectoriales y regionales que estudios más amplios van identificando. De esto se pasa rápidamente a la selección del Programa Anual, el cual se formaliza en reuniones con sectores e instituciones, a base de intercambios continuos de información que funcionan permanentemente. Se reducen así las discrepancias en el momento de las decisiones entre lo que el ministro propone y lo que planificación considera prioritario, antes de ser elevado al presidente. Poniendo énfasis en el mediano plazo, se mantiene la importancia de proyectos complejos y grandes, de prolongada gestación; aunque el programa de inversiones ha de incluir, por razones técnicas y políticas, una buena proporción de proyectos que se deciden anualmente. La efectividad operativa de los programas de inversión también depende de la circunstancia que se coordine, desde el inicio, el aporte del presupuesto corriente para el funcionamiento del proyecto una vez terminado. A veces la planificación adoptó como táctica forzar el ritmo de las inversiones, aun sin esa coordinación, para lograr con los hechos consumados que se incluya en el presupuesto de gastos corrientes las partidas necesarias para el funcionamiento de las obras terminadas. Desde luego, este procedimiento conlleva a veces el peligro que se produzcan transitoriamente déficit presupuestarios.

Sobre todo por el cuidado que merecen las relaciones con un Congreso, que en no pocas ocasiones se muestra reacio a aceptar nuevas modalidades de acción, resulta útil "planificar" los proyectos de favor político que generan los congresales, para sus respectivos distritos con el propósito de que, al ayudarlos en esta tarea, alteren lo menos posible el programa general de inversiones. Las solicitudes de los legisladores (escuelas, calles, puentes, parques, acueductos, etc.) no dejan de ser el reflejo espontáneo y genuino de la planificación de "abajo hacia arriba" que merece investigarse directamente y sistematizarse, anticipándose un tanto a la acción del Congreso, como una colaboración técnica al senador o diputado. La experiencia ha demostrado que la participación del Congreso en la definición del programa de inversiones se logra más efectivamente en las comisiones gubernamentales donde haya participación de legisladores.

## *2. El presupuesto general de rentas y gastos*

Lo anterior constituye sólo un aspecto del presupuesto total, el que puede percibirse como el instrumento más efectivo de ejecución de ideas y control de un altísimo porcentaje de los planes. Por mucho que se proponga y defienda un programa concreto, si no se refleja en el presupuesto y no tiene el aparato institucional que lo ejecute, nunca será realidad. La preparación del presupuesto obliga a definir prioridades y se convierte en un centro

importante de actividad política; y donde, quienes tienen poder, presionan para conseguir lo que desean. La planificación real necesita establecer el más estrecho vínculo con el presupuesto, como uno de los principales instrumentos de acción. En el presupuesto se unen corto y largo plazo, la planificación "de abajo hacia arriba" y viceversa, y los objetivos nacionales con el poder.

En cierto sentido, el presupuesto se origina "de abajo hacia arriba" desde cada sector, cada región, mediante instituciones cuya actividad de preparación presupuestaria se va transfiriendo de la unidad al departamento, a la dirección, al ministerio, y, finalmente, al presupuesto central. A veces, este proceso sólo revela aspiraciones burocráticas y no necesidades reales. Mil pasos de decisión entre demandas hasta el recorte final, mientras que "de arriba" se establece la orientación de toques globales, tal vez sectoriales o institucionales, que permitan disciplinar el proceso. De esta manera, la preparación del presupuesto recoge y toma en cuenta necesidades de servicios, realidades ejecutivas y administrativas, personalidades políticas o presiones de partido, planes sectoriales y regionales cuando existen. Todo esto para asignar, casi siempre, sólo el aumento anual previsible en la renta, más el producido por la deuda adicional que se decide contraer. Por designio o por arbitraje de fuerzas políticas, la resultante del proceso es un barómetro de las prioridades y de la realidad política. Si la realidad política es "amorfa" o la caracterizan poderes divididos el presupuesto así lo refleja, pues es eminentemente acción a corto plazo.

Por otro lado, la planificación a todos los niveles, pero especialmente a nivel central, tiene insumos importantes durante el proceso: incorpora el mediano y el largo plazo y racionaliza en forma consistente objetivos que el Ejecutivo puede traducir en el presupuesto. Los siguientes puntos, ampliamente conocidos, esquematizan una relación útil entre la planificación y el presupuesto:

- i] proyección de rentas a varios años plazo basadas en proyecciones del producto nacional y de la base impositiva existente;
- ii] proyecciones de gastos para cubrir necesidades definidas por objetivos en cada sector y región; estos objetivos provienen del plan global, pero particularmente surgen elaborados de la programación detallada sectorial y regional;
- iii] compatibilización de ambos pasos anteriores en un proceso preliminar que permita encuadrar en forma cuantificada la realización de prioridades, con alternativas de encuadre;
- iv] la realidad *que sólo permite presupuestar el incremento anual de renta impone que los objetivos establecidos sólo puedan irse logrando paulatinamente*, con incrementos presupuestarios sucesivos, que lleven el monto del presupuesto del sector (ej., educación), después

de varios años, al nivel estimado como necesario. Esto permite anticipar la solución de problemas, función básica de un gobierno evolucionado, y no sólo reaccionar ante crisis permanentemente de "pasado" o "presente". Por tanto, si con la planificación a corto plazo se logra afianzar un consenso que permita gobernar, la planificación a mediano y a largo plazo ayuda a mantener y fortalecer al gobierno mediante mayor apoyo político, anticipando la satisfacción de demandas futuras.

En este último paso se vincula el presupuesto anual con el programa y el plan, se relaciona el corto y el largo plazo y se establece una metodología racional para que, por lo menos en parte, se asignen los recursos presupuestarios tomando en cuenta los objetivos a mediano plazo y no sólo los factores políticos a corto plazo referidos a la persona de un ministro fuerte, a grupos de presión o urgencias circunstanciales. Este vínculo operativo permite también combinar las demandas de "abajo hacia arriba" con las limitaciones de "arriba hacia abajo".

Idealmente, dentro de cada sector, el ministro del ramo establece las propias prioridades presupuestarias dentro de las limitaciones de un primer "tope" presupuestario; las oficinas de planificación y la central de presupuesto ayudan a definir esas prioridades, refinan y confirman la información y las transmiten al presidente. Al presidente y a su gabinete le corresponde entonces decidir *entre* sectores y regiones, respetando, en lo posible el ámbito de acción de su ministro. En la medida que este tipo de proceso de información coordinación y conciliación se pueda poner en práctica, de acuerdo a las características y tamaño de los países, se fortalece la aptitud de la planificación para influir en el proceso presupuestario.

Uno de los elementos más importantes para darle más amplitud y efectividad a la planificación y al presupuesto es la coordinación y cierto grado de control sobre la formulación presupuestaria de entidades descentralizadas. Esto está implícito en el párrafo anterior cuando se mencionan las decisiones entre sectores. En términos políticos, es probable que esta coordinación sea más efectiva cuando se respeta la selección de prioridades internas establecida por la entidad descentralizada, coordinando continuamente las oficinas de planificación y presupuesto de dichas entidades con las oficinas centrales.

Todo lo anterior implica que la relación entre el presupuesto y la planificación debe ser estrecha, bajo una sola jefatura o coordinación, ya sea en un mismo ministerio, una oficina central o por una Comisión especial de gabinete. Con frecuencia, un presidente encontrará en estos dos instrumentos las herramientas más efectivas para poder alcanzar objetivos de su gobierno. También implica que una compatibilización de técnicas de macro y micro evaluación sería muy positiva para el trabajo coordinado que se requiere. En cuanto al procedimiento intragubernamental a seguir para establecer las prio-

ridades, probablemente convenga pasar revista, en grupos de coordinación a nivel ministerial, primero a las inversiones y después al gasto corriente. Este procedimiento tendría la ventaja de no sacrificar inversiones por presiones de gastos corrientes e incluir en el presupuesto corriente los recursos necesarios para la operación de las inversiones cuando éstas ya están programadas. Si el gabinete puede ser comprometido de antemano para incorporar un cierto nivel de inversiones, puede evitarse más aún la presión señalada.

Es importante destacar la función del financiamiento externo para el desarrollo en el proceso presupuestario total. Con frecuencia los préstamos negociados durante una administración, se concretan y terminan en la siguiente. La naturaleza del proceso hace que, con muy pocas excepciones, el financiamiento externo para el desarrollo no ayude a resolver los problemas a corto plazo de un gobierno y tampoco le permita "cosechar" políticamente la realización de las obras. Como depende de los inconvenientes políticos del "punto de partida" de un gobierno, recurrirá muchas veces al financiamiento externo a corto plazo para superar la difícil situación inicial y para ganar tiempo a fin de poder materializar verdaderos objetivos de desarrollo. Y en función de la fuerza política que tenga circunstancialmente, podrá introducir en mayor o menor grado las políticas internas de autodisciplina que reduzcan déficit fiscales o de balanza de pagos; en muy raras oportunidades podrán estas políticas ayudarle *en seguida* a generar empleo. En ocasiones difíciles como ésta, la planificación, trabajando intensamente a corto plazo, podrá ayudar a establecer un puente viable entre el presente y el futuro, y determinar qué préstamos por programas o sectoriales a *mediano* plazo podrían facilitar la viabilidad de una política sostenida de estabilización y desarrollo. Pero es también en situaciones como la señalada que el "político" y el "técnico planificador" deben aprender el uno del otro para que su esfuerzo sea una *labor viable de Estado*.

### 3. *El instrumento tributario*

Si bien lo anterior ha sido predominante materia de procedimiento y considerado desde el punto de vista operativo, el tratamiento expuesto a continuación es más conceptual y analítico por su técnica, ya que hay factores básicos de este instrumento, en función de desarrollo, que no fueron considerados con suficiente profundidad.

La principal demanda hecha al sistema tributario ha sido la de aumentar la recaudación fiscal para resolver los problemas de déficit fiscales a corto plazo y para aumentar la capacidad de acción para el desarrollo del sector público a mediano y a largo plazo. El primer objetivo fue importante en

muchos países que, entre 1958 y 1962 debieron enfrentar grandes problemas deficitarios; y el segundo fue impulsado por la doctrina de desarrollo de la década. Además, acorde con esta doctrina, se trató de usar el criterio de equidad y redistribución de ingresos en la aplicación de las reformas tributarias. En forma creciente, desde 1950, aunque con reducido, si bien incrementado refinamiento técnico, también se emplearon los impuestos para ofrecer incentivos fiscales que promuevan ciertos tipos de producción o disuadan otras actividades económicas.

Normalmente las innovaciones tributarias se *agregaron* al aparato tributario existente, sumando "parches al globo", aunque en ciertos casos hubo notables esfuerzos de racionalización de los sistemas aplicando las técnicas combinadas de economistas, abogados, administradores y "tributaristas". Los criterios tradicionales empleados para evaluar los cambios tributarios fueron: poder recaudador, incidencia, eficiencia, equidad y factibilidad administrativa, con una saludable dosis de factibilidad política. Pero estos criterios quizás se habrían aplicado para cada impuesto, es decir, cuando se enfoca un tributo especial como fuente de ingreso; y con frecuencia se mezcla la evaluación del instrumento y del objetivo. Casi podría decirse que se tomó al instrumento (por ejemplo, el impuesto sobre la renta) razonando así: "es recaudador, ¿qué otros buenos objetivos podemos cumplir con él?" La secuencia lógica más deseable debería ser diametralmente opuesta: en un cierto nivel se define y evalúa el objetivo y una vez establecido éste, en otro nivel se define y evalúa el instrumento tributario que mejor permitirá alcanzar dicho objetivo, ya que otros instrumentos no tributarios pueden estar cumpliendo igual función. Así, no sería necesario que *cada* instrumento cumpla *todos* los objetivos, porque quizás algunos impuestos logren satisfacer mejor que otros ciertos objetivos. Evidentemente, no conviene que cada nuevo impuesto que se establezca vaya en detrimento de algunos de los objetivos nacionales, o que los neutralice; pero esto es diferente a pensar que *un* instrumento (por ejemplo, el impuesto sobre la renta) se aplique como cobertura y según tasas para tratar de cumplir *todos* los objetivos políticos instrumentados en forma consistente y operativa, por la planificación en sus diferentes niveles.

No es del caso tratar de elucidar aquí cómo apareció la tendencia que permite que los impuestos se evalúen en forma separada de todo el proceso de fijación de objetivos nacionales. En parte, esto quizás pueda explicarse, porque el proceso ya es lo suficientemente complicado dada la participación de diferentes profesionales y requerimientos y, también, porque desde el ángulo económico, el análisis científico se ha centrado en el equilibrio parcial (micro) y no en el equilibrio general (macro). Pero desde el punto de vista operativo que aquí nos interesa, ese fenómeno puede deberse, en parte, al hecho que la planificación sólo ha reclamado un *nivel* de recaudación para

cumplir los objetivos programados con el gasto público y ha ignorado el potencial del instrumento tributario para afectar en diferentes sentidos las fuerzas económicas que están fuera del control directo del sector público;<sup>4</sup> y el “tributarista”, ya establecido profesionalmente por un período más prolongado, sigue actuando con la gama de criterios profesionales que él solo desarrolló. El área que tal vez más escapa a este diagnóstico es el relativo a incentivos fiscales para la producción.

Este caso es muy importante y demuestra la dificultad y la necesidad de lograr, al máximo, consistencia entre objetivos globales, parciales-sectoriales y regionales, y micro-objetivos. Por ello es vital que la planificación defina primero con qué instrumentos reales cuenta para influir sobre la realidad económico-social, de manera que pueda recomendar la instrumentación de los objetivos que con (o sin) planificación se plantean y adoptan a *nivel político*. Tal vez en muchos casos en América Latina el planificador ha trabajado como si contara con un sistema económico de decisiones centralizadas y al mismo tiempo ha ignorado algunos de los *instrumentos reales* que disponen la mayoría de los países de la región para influir *directamente* sobre la actividad económico-social descentralizada. En favor de los planificadores, también debe decirse que, en muchos casos, cuando trataron de hacer un mejor uso del instrumento tributario, los “ejecutivos-políticos” no lo permitieron o no lo consideraron viable.

Los objetivos de desarrollo que todos los países de la región han apoyado formalmente consisten, en el ámbito económico, en lograr un crecimiento del producto y una distribución más equitativa de sus beneficios. La realidad de esta década, en relación a las necesidades de crecimiento para generar suficiente empleo para toda la población económicamente activa, indica que se necesita crecer con rapidez y que es preciso ir cambiando las *estructuras* de las economías en materia de producción y oferta, y también en la demanda y distribución del ingreso.<sup>5</sup> La composición de la demanda debe ir cambiando; también la composición sectorial de la producción; la combinación de los insumos de producción para absorber más mano de obra; la distribución regional de la actividad económica en cada país para incluir las zonas marginadas; la distribución del ingreso y de los beneficios económicos para mejorar los niveles de vida. Algunos estudios demuestran que todo esto es necesario para generar un crecimiento compatible con elevados índices de empleo y con poblaciones completamente integradas a la actividad nacional.

4. Nos referimos aquí a *todo* el sector privado, consumidores, productores, propietarios de insumos (obreros, administradores y capitalistas).

5. Véase Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo* y también *Crecimiento y empleo en la estrategia para el desarrollo de América Latina* (OEA/CIES 1611).

La tesis aquí enunciada pretende que el sistema tributario, racionalizado y agilizado, con estudios adecuados, puede ser usado de manera más eficaz que en el pasado, para provocar los cambios necesarios en los flujos de actividad económica, que permitan lograr los objetivos sólo esquematizados en el párrafo anterior. Todo el aparato fiscal de inversiones, gastos corrientes y tributación constituye un arma mucho más poderosa de lo hasta ahora estimado para alcanzar objetivos a mediano y a largo plazo para el desarrollo. De todas maneras, conseguido, es indispensable un mayor refinamiento técnico, una mayor precisión de objetivos, una mejor coordinación de objetivos e instrumentos a diferentes niveles y de la labor administrativa para sincronizarlos, y una mayor comprensión del tema por parte del político-ejecutivo y de la población en general. He aquí una función importante de la planificación.

En cuanto al instrumental tributario, sus efectos de *incidencia* (la macrovariable económica de donde surge el pago de impuesto) y los efectos de *eficiencia* (cambios en la asignación de recursos en la oferta y demanda) pueden usarse mejor para alcanzar objetivos globales, sectoriales y regionales de desarrollo, siempre y cuando la administración tributaria y la definición legal de los impuestos permitan su funcionamiento eficaz. A través de las elasticidades de ingresos, de precios y de sustitución en la producción, adecuadamente cuantificadas, se puede estimar el grado de desviación alcanzable en las principales variables económicas (consumo, inversión, ahorro, exportaciones, distribución, etc.), para así encauzar la actividad económica hacia los objetivos definidos. He aquí una labor importante del tributarista.

Complica la tarea anterior la gran multiplicidad y variedad de instrumentos aplicados al manejo de la política tributaria en los diversos países. La cantidad de tributos existentes es tal vez una demostración del carácter improvisado y *ad hoc* con que han evolucionado los sistemas tributarios y las dificultades con que se tropieza para reorganizarlos y racionalizarlos. Numerosos ministros de finanzas dejaron de serlo por intentar reformas tributarias con propósitos de racionalización. Por ello, el *objetivo recaudador*, que fue el primordial, se trató de satisfacer a través de los impuestos que ofrecieran la menor resistencia política; y tal vez por esta razón también se trató de que *cada* instrumento aplicado cumpliera, aunque sólo parcialmente, *múltiples* objetivos.

En varios estudios sobre política tributaria que se llevan a cabo en el Programa Tributario de la OEA, se definen como ámbito de acción de dicha política cuatro tipos de problemas: a) la estructura formal y funcional del sistema impositivo; b) la distribución social, sectorial y espacial de la carga impositiva; c) los efectos paramétricos de los tributos sobre el comportamiento de los agentes económicos; y d) la utilización de dichos efectos como herramientas dinámicas de acción del Estado sobre el sistema económico,



con el propósito de influir sobre el ritmo y dirección del proceso de desarrollo.

Una tesis expuesta en otra parte<sup>6</sup> incluye los siguientes elementos, basados sobre la definición anterior de política tributaria: 1] se puede simplificar y reducir el número de impuestos empleados como instrumentos para la política; 2] se escogerán de forma tal que por su naturaleza y cobertura actúen de la manera más efectiva posible sobre las macrovariables básicas para el desarrollo del sistema económico (consumo, inversión, exportaciones, importaciones, etc.); 3] se adoptarán con el propósito de lograr los objetivos de la política económica que surja del consenso gubernamental, instrumentada en forma consistente por la planificación, e incluirán no sólo como elemento de juicio el nivel de recaudación sino también el de incidencia y eficiencia para ayudar a orientar la economía; 4] la búsqueda de tales objetivos será coordinada entre los diferentes instrumentos, y no sólo por los impositivos; 5] una vez establecidos los impuestos por variables macroeconómicas, la variación en la tasa y cobertura (parámetros) para cada uno permitirá modificar la intensidad de la política y también los objetivos buscados.

La posibilidad de lograr los efectos deseados depende de las ya mencionadas elasticidades. Hay grupos que creen que éstas son pequeñas en la mayoría de los casos de América Latina; sin embargo, creemos que son significativas para áreas importantes y que estudios empíricos podrán comprobarlo. Quizás también el proceso político dificulte la aplicación de dicho esquema racionalizado, pero, por ello, el proceso educativo indicado sería esencial. También sería necesario un trabajo más detallado de la planificación en materia de objetivos y modelos de macrovariables que permitan identificar y aplicar las necesarias tasas impositivas. Por otro lado se necesitaría el fortalecimiento de los grupos de investigadores de los ministerios de finanzas para que identifiquen los tributos convenientes, las elasticidades del caso y las tasas adecuadas. Estos grupos podrían ser similares a los establecidos, con bastante éxito, en los bancos centrales para analizar la aplicación del instrumento monetario; además es muy necesario en la tributación, si lo anterior ha de funcionar, ya que, por ejemplo, muchas leyes de incentivos fiscales constituyen una demostración del mal uso de los efectos de incidencia y eficiencia de los impuestos sobre el sistema de precios.

#### D. LA PLANIFICACIÓN Y LA POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA

Dentro del contexto de lo antes expresado, la política monetaria y cambiaria emerge como resultante de una doble concepción. Primero, como respuesta

6. Gerson Da Silva, *Política fiscal y planificación*.

—variable dependiente— a los requerimientos financieros, tanto domésticos como externos, de las metas de la planificación en general y de la ejecución presupuestaria en particular, sin excluir la demanda del sector privado. Emerge, en segundo lugar, como factor determinante —limitante— del alcance real al que puede aspirar la planificación y su expresión presupuestaria. En el primer caso, la política monetaria y cambiaria asume un papel pasivo y se ajusta a las demandas que le plantean la planificación y el presupuesto público y privado. En el segundo caso, la función de dicha política es más activa y disciplinaria; asume la función de moderar y conciliar las necesidades financieras derivadas de los requerimientos de inversión y gasto corriente —de ambos sectores— con las metas de estabilidad de precios, empleo y política crediticia.

En la realidad, los dos enfoques se confunden operativamente; la planificación no se hace separada del análisis de las posibilidades financieras y cambiarias. A su vez, la política monetaria y cambiaria no tiene objetivos abstractos —estabilidad *per se*— sino que busca, en última instancia, financiar, promover y orientar el desarrollo.

De esta manera, la planificación adquiere un papel más amplio; con la inclusión de la política monetaria y cambiaria se impone a sí misma la tarea de participar en la búsqueda de la consistencia operativa financiera global.

Si, por ejemplo, el programa de inversiones públicas no alcanza a financiarse con el superávit de cuenta corriente, la planificación, estrechamente coordinada con las autoridades que manejan la política monetaria y cambiaria, participará en el estudio de la política de crédito —o inclusive de déficit— más compatible con las metas de estabilidad, buscando armonizar y coordinar los distintos objetivos.

Debe destacarse la importancia de semejante coordinación entre la planificación y los instrumentos y objetivos de la política monetaria y cambiaria; coordinación fundamental para lograr la vigencia de un presupuesto financiero. Y para ello parecen indispensables dos cosas: primero, un diagnóstico de la situación actual —la ubicación, de la que ya se habló antes—; y segundo, un estudio de las causas que hicieron que se llegase a tal “punto de partida”. Si el estudio del punto de partida señala, por ejemplo, una situación de “excesiva” inflación o de fuerte presión sobre la capacidad de importar del país, será necesario identificar el origen de esos fenómenos y proceder a su rápida solución calibrando, controlando con el plan —como se indicó antes— y enlazando, aquí también, el corto plazo con el mediano y el largo plazo. Las medidas correctivas que se adopten dependerán del diagnóstico y etiología de la situación, así como de los instrumentos de política realmente al alcance de las autoridades económicas. Será indispensable, por otra parte, lograr un equilibrio político interno, dentro del mismo gobierno, y externo con el sector privado. De esta manera, se logrará completar un marco amplio

de formulación, ejecución y control, con la debida participación de los distintos instrumentos: planeación, tributación, presupuesto, moneda y sector externo; marco general que se convierte en un presupuesto financiero o plan operativo global.

#### E. LA PLANIFICACIÓN Y LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PAÍS

El Estado se desenvuelve dentro de “reglas de juego” registradas formalmente en una estructura legal, y las fuerzas económicas y sociales se canalizan a través de personas naturales y jurídicas; estas últimas, para el propósito de este trabajo, son las “instituciones”.<sup>7</sup> La actividad nacional está influida no sólo por la información y el uso de recursos financieros y reales, sino también por regulaciones del comportamiento humano impuestas por leyes y por la presencia de instituciones que actúen como instrumentos que canalicen y ayuden a realizar planes.

No se trata en esta sección de extender el concepto de instrumento planificable a todas las instituciones del país; más bien se trata de subrayar el hecho que tanto los recursos públicos y privados como las leyes e instituciones son dimensiones diferentes de una misma realidad. Por tanto, en ciertos casos, parece más efectivo tratar de influir sobre dicha realidad a través de una acción sobre una fuerza económica directa, como el gasto público, y en otros se puede influir más directamente mediante una regulación legal o creando una institución, para provocar el efecto *integral* buscado. Por ello, la planificación no puede ignorar estas alternativas cuando se interroga sobre cuáles instrumentos son los más adecuados para alcanzar los objetivos del gobierno. Aquí se tratan, y sólo a título de ilustración, el proceso legislativo, la expansión de instituciones a nuevos sectores o regiones y la relación de la planificación con las empresas estatales de producción.

La importancia del proceso legislativo como determinante de las “reglas del juego” es evidente. La cuestión pertinente a los propósitos de este documento es determinar cómo la planificación, en sus diferentes niveles, se relaciona con dicho proceso. Otra vez depende “del punto de partida”, del estilo establecido dentro del órgano ejecutivo para consultar proyectos de ley, de las posibilidades existentes para que la planificación asesore directamente al órgano legislativo. En algunos casos quizás la contratación de abogados en la oficina de planificación central, para que examinen el ángulo legis-

7. “Instituciones” porque abarcan por su función a numerosas personas —función propia e independiente del paso temporal de las personas por ellas—, y asimilan a sus propósitos, en forma orgánica, la actividad de quienes allí trabajan. Quienes se incorporan a trabajar en ellas comienzan a pensar “desde el punto de vista” de la institución.

lativo de recomendaciones de política económica y social, y para que elaboren proyectos de legislación que sean sometidos al presidente o a los ministros, ayude de manera notable a hacer más efectiva la operatividad de la planificación. Así como ella puede producir un flujo de informes (breves y extensos) y proyectos de inversión, también puede inducir un flujo de proyectos de ley que contribuyan al mejor cumplimiento de los objetivos de política establecidos. Su "éxito" en esta labor también dependerá de la manera cómo "venda" estas ideas al ministro que tiene poder en dicho campo. En este sentido, también es evidente la necesidad de que la planificación revise los proyectos de ley que está considerando el Congreso y presente oportunamente sus opiniones al Ejecutivo; la consistencia interna del cuerpo de leyes para lograr objetivos es esencial. Y aunque esto es obvio, ¿cuántos países de la región hacen análisis internos de consistencia para lograr dicho propósito?

Con frecuencia, políticas económicas establecidas "desde arriba" nunca llegan a influir sobre la vida cotidiana de sectores muy importantes de la población, sobre todo aquellos que hoy se denominan "marginados rurales y urbanos". Esto es aún más evidente en países cuya población tiene un índice elevado de indígenas. Tales políticas no llegarán hasta ellos, ni pueden llegarles, mientras no se encuentre el tipo de instituciones adecuadas para que esas poblaciones las incorporen a su estilo de vida. Por ejemplo ¿cómo fomentar ahorro, inversión y crédito, entre grupos rurales cuando no hay bancos dentro del horizonte espacial dentro del cual se desenvuelven? En esto, como en otros aspectos, se necesita ser *creativo*, actuando de acuerdo con la idiosincrasia de la gente a quien se quiere servir, para adaptar instituciones que constituyan un "núcleo" de funciones esenciales de desarrollo, de manera tal que éstas tengan algún significado para las poblaciones rurales. Con cooperativas de diversas clases se ha experimentado bastante para lograr ese propósito; quizás a través de oficinas regionales de planificación se podría trabajar en este sentido con eficacia creciente.

Además de la necesidad de crear instituciones y extender el área geográfica de su influencia, a menudo es fundamental modificar el funcionamiento de algunas de las ya existentes para que otras políticas económicas puedan llegar a ser efectivas. Un ejemplo tal vez constituye una buena ilustración: si se adoptan leyes de incentivos fiscales para sustituir importaciones, se promueve la importación de maquinaria libre de impuestos y se protege el producto, pero el proceso de autorizar la importación de maquinaria o de materia prima se dilata de tres a nueve meses y suele ser errático, por consiguiente el productor entre tanto no podrá intensificar su producción. Aquí lo fundamental no era la tarea del planificador central, ni siquiera la del sectorial o regional, porque ninguno de ellos hará todas estas cosas; lo esencial era establecer un sistema completo de *división del trabajo*, entre planifi-

cadores y ejecutores, quienes necesitan trabajar en forma coordinada para alcanzar *un fin consistente*. Se requiere llegar a soluciones lógicas en la aplicación de una política para que ésta tenga sentido; y muchas veces esto implica comenzar por los aspectos institucionales y no por los económicos.

Con respecto a la planificación de las empresas de producción estatales, como es obvio, un párrafo no remplazará una abundante literatura; basta señalar que también se trata de un aspecto básico, institucional o estructural. Tal vez, uno de los requisitos para lograr una producción eficiente sea el grado de centralización de las decisiones sobre metas productivas, dentro de un plan. Sobre esto no hay teoría óptima, ya que el criterio es empírico y depende de la naturaleza de cada sector productivo y de la flexibilidad requerida para evitar desajustes entorpecedores.

#### F. CONCLUSIÓN

Este documento abarcó algunos aspectos operativos y de procedimiento sobre la relación entre la planificación y los instrumentos reales de acción. Se trató de diseñar lo que podría llamarse "la ingeniería" que permite introducir un proceso de planificación explícito y efectivo en el proceso más amplio de gobernar, aplicable tal vez a un grupo considerable de países de América Latina.

Véanse algunos de los puntos sobresalientes considerados:

1. La planificación, como función, es inherente al proceso de gobierno; pero, en ocasiones, suscitó resistencias cuando se convirtió en instrumento explícito e institucionalizado del sistema de gobierno. Y esto, porque en sus relaciones con quienes detentan el poder, introduce un estilo distinto de enfocar los problemas y sus soluciones. Por ello la planificación, para ser efectiva, requiere participar en el más alto nivel del proceso político, brindando al Ejecutivo los elementos necesarios para lograr consistencia y control.

2. Para planificar operativamente es esencial tomar en cuenta el "punto de partida", no sólo de la realidad económica, sino también de la realidad política y administrativa del gobierno y del país en general. Es útil para la planificación apreciar "el momento oportuno" para actuar, conocer la realidad económica, relacionarse con los centros de poder y colocarse dentro del marco de referencia de dichos centros.

3. Como estrategia de acción, es muy importante que la planificación se vincule a la solución de problemas a corto plazo y aporte conocimientos que permitan relacionar, en forma consistente, la solución de problemas inmediatos con los objetivos y metas a mediano y a largo plazo. De esta

manera, debe tratar de influir sobre la realidad sin esperar que los planes estén totalmente listos.

4. La planificación necesita participar en la definición e instrumentación de objetivos, ayudando a precisar las demandas sociales y económicas ("de abajo hacia arriba"), ajustándolas a las limitaciones de recursos y conciliándolas dentro de un sistema de prioridades viables, que permita aumentar progresivamente la capacidad nacional de satisfacer estas demandas.

5. El plan, por consiguiente, es un instrumento de dirección y control en el sentido que permite encuadrar todos los elementos de la política gubernamental para el desarrollo y modificarlos expresamente, según sea necesario.

6. En su función coordinadora y alimentadora del proceso de decisiones, la planificación cuenta con una fuente principal de poder: la información y el conocimiento para encarar la solución de los problemas. Admitido esto, es útil usarla oportuna y equilibradamente, alimentando todo el proceso de información interna gubernamental y nacional.

7. Las relaciones operativas de la planificación y la política fiscal se analizan de manera selectiva, ilustrando los puntos anteriores, para afianzar el concepto de que los instrumentos de la política fiscal encuentran en la planificación el vehículo más inmediato y directo para influir sobre la realidad económica y social. De este análisis surge algo obvio, que las ideas y acciones hay que llevarlas a sus conclusiones y consecuencias operativas lógicas para hacerlas efectivas.

8. El instrumento monetario y de tasa de cambio ilustra con mucha claridad los conceptos expresados en la introducción.

9. Se considera que los instrumentos que permiten legislar y crear o modificar instituciones que afectan el marco de referencia de toda actividad social, son valiosos para la planificación real que trata de lograr que los planes se lleven a cabo.

10. Por último, para planificar también parece conveniente, tomar en cuenta el principio de sistemas de planificación, o sea, partir desde la situación final que se pretende alcanzar y descomponerla, retrocediendo en el tiempo, para deducir las implicaciones operativas e instrumentales necesarias para alcanzarla. Esto permite planear cosas que parecen inalcanzables y se pueden dedicar los recursos disponibles a la solución de problemas dentro de un marco amplio de objetivos y acción. De este modo puede contribuirse a cambiar la naturaleza de los problemas del desarrollo superando su contenido inicial.

## LA CONCRECIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN PROYECTOS ESPECÍFICOS

LUIS A. RODRÍGUEZ T.

### A. LA PLANIFICACIÓN Y EL PROCESO DE SELECCIÓN Y PREPARACIÓN DE PROYECTOS

Hacia fines de los años sesenta, los países de América Latina habían realizado notables progresos en la preparación de sus planes económicos a largo y a mediano plazo. Tales planes cumplieron una función importante como instrumento para definir una política general de desarrollo, y contribuyeron a un ordenamiento más lógico en la asignación de los recursos.

El proceso de planificación incluye, sin embargo, no sólo las actividades relacionadas con la elaboración del plan formal, sino también el conjunto de medidas necesarias para convertir este plan en un instrumento eficaz de acción, lo que requiere una estrecha coordinación entre la función técnica de planificación, el proceso de toma de decisiones y las funciones administrativas de ejecución y control de programas específicos. Además, presupone mecanismos relacionados entre sí, que permitan la concreción de las ideas y metas del plan en proyectos cuidadosamente diseñados e íntimamente ligados con la estrategia del desarrollo y los objetivos adoptados. Por otra parte, es indispensable asegurar la debida armonización entre los objetivos perseguidos y el conjunto de políticas (de precios, de tipo fiscal y monetario, de comercio exterior, etc.) que determinan el marco general dentro del cual se lleva a cabo el esfuerzo de desarrollo.

Es evidente que el proceso de planificación concebido en esta forma entraña una serie de dificultades de organización y de carácter administrativo y político. Esto explica —por lo menos en parte— el hecho de que a pesar del progreso notable logrado por los países de la región en los aspectos técnicos de la planificación, el eslabón más débil en la cadena de actividades mencionada, fue precisamente el relacionado con la ejecución y debida coordinación de los planes elaborados.

Dada la diversidad de las situaciones que prevalecen en América Latina, sería necesaria una consideración detenida de cada caso para llegar a conclusiones definidas sobre la eficacia del proceso de planificación en cada país. De todas maneras, es posible identificar algunos elementos comunes que explican las principales dificultades que confrontan los países a este respecto.

Las deficiencias en la ejecución de los planes parecen depender muy a menudo de la organización administrativa pública y la posición que en ella ocupan los mecanismos de planificación. En muchos casos estos mecanismos

se superpusieron a estructuras administrativas que no se adecuaron a las exigencias de una política de desarrollo planificado. Esta situación se refleja en el grado variable de respaldo político prestado a la planificación, la insuficiente definición de sus funciones y las débiles relaciones que existen entre las oficinas de planificación y los centros de decisión, así como con las entidades encargadas de preparar y ejecutar proyectos.

Otros problemas se relacionan con los procedimientos y métodos de preparación de los planes, particularmente en lo referente a su falta de flexibilidad para adaptarse, en ese proceso, a las características y condiciones particulares de importantes organismos del mismo sector público. Esta situación dificulta la ejecución de los planes pues dichos organismos del sector público y del sector privado no se sienten interpretados por el contenido del plan.

Igualmente, es preciso mencionar la falta de algunos mecanismos básicos indispensables para completar el sistema de planificación como son los planes operativos anuales y las técnicas apropiadas de revisión periódica de los planes y de control y evaluación de su aplicación práctica.

Los planes globales no especifican a menudo qué medidas deben emplearse para obtener los resultados deseados, dejando un gran vacío entre las orientaciones generales y metas macroeconómicas de una parte y su instrumentación en políticas concretas (monetaria, cambiaria, fiscal) y planes operativos de otra.

Dentro del conjunto de problemas relacionados con la ejecución de los planes de desarrollo, el presente estudio aborda principalmente aquellos aspectos que se refieren a la preparación y ejecución de proyectos y ofrece algunas consideraciones sobre la acción del Banco Interamericano de Desarrollo en este campo.

### *1. El concepto de planificación*

En la Carta de Punta del Este, los países de América Latina reconocieron la planificación como un instrumento básico para llevar a cabo sus políticas de desarrollo económico y social. La planificación se considera como un esfuerzo continuo y deliberado de los gobiernos para alcanzar ciertos objetivos a través de una selección sistemática de medios y la asignación racional de los recursos necesarios. Este concepto de planificación se concreta en un plan a largo o a mediano plazo que comprende toda la economía, y que se traduce en planes para su ejecución. Es preciso recalcar que, tratándose particularmente de economías en desarrollo, además de las variables económicas, el plan debe considerar en forma explícita importantes factores no económicos del país considerado, tales como los aspectos sociales, culturales institucio-



nales, políticos y ecológicos. En otras palabras, para que el plan sea un instrumento efectivo, debe estimular directa o indirectamente todos los factores estimados determinantes del ritmo y dirección del desarrollo.

Es evidente que la elaboración del plan presupone un conocimiento básico de la estructura y volumen de los recursos disponibles en el país. Se admite además que se realizaron estudios generales y sectoriales que podrían servir de base a la definición de objetivos y metas. El contenido del plan y la asignación de recursos entre los distintos sectores de la economía depende de los objetivos y la estrategia para el desarrollo que adopte el país. Ahora bien, el problema que aquí interesa es el de cómo concretar el contenido del plan en un grupo de proyectos específicos que reflejen los objetivos y permitan obtener las metas establecidas. A este respecto, los estudios de preinversión y las actividades relacionadas con la preparación, evaluación y ejecución de proyectos a que se hace referencia enseguida, cumplen una importante función en el proceso de planificación.<sup>1</sup>

## 2. Estudios de preinversión

En su concepto más amplio los estudios de preinversión se refieren a todas aquellas actividades orientadas primordialmente a identificar y preparar proyectos de inversión, incluyendo todos los estudios y recomendaciones de carácter técnico, económico y financiero que permitan decidir sobre la conveniencia y factibilidad de una inversión. En consecuencia, se pueden considerar como actividades de preinversión los estudios, investigaciones, proyectos piloto y otras actividades que estimulen directamente una inversión de capital al identificar oportunidades de inversión y verificar su viabilidad. También podrían considerarse dentro de esta categoría aquellas actividades que faciliten y hagan más productivas las inversiones al crear las condiciones requeridas para ello, como por ejemplo, adiestramiento de mano de obra calificada y el desarrollo de tecnología e instituciones indispensables para sostener una inversión de capital.

Los resultados de los estudios de preinversión que logran concretarse en proyectos específicos, se evalúan generalmente teniendo en cuenta la proporción entre el costo de los estudios y el valor de las inversiones realizadas derivadas de dichos estudios. Sin embargo, es importante observar que aun en el caso de que los estudios lleguen a la conclusión de que por razones técnicas o económicas ciertos proyectos no se justifican, su contribución

1. No se discuten aquí los aspectos institucionales y de organización y administración relacionados con la planificación, factores tan importantes en el proceso de preparación y ejecución de los planes, por cuanto este tema es objeto de otros estudios que se presentan a este Seminario.

puede estimarse positiva en la medida en que evitan un desperdicio de recursos escasos en inversiones que, de otra manera, tal vez se hubiesen realizado.

### 3. *Preparación y ejecución de proyectos específicos*

Los proyectos se pueden considerar como operaciones de inversión bien definidas para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo. Se ha dicho que "el corazón de cualquier plan de desarrollo está compuesto por proyectos . . . sin ellos no puede haber ejecución eficaz del plan".<sup>2</sup>

Una vez identificados los proyectos a través de los estudios de preinversión, se procede al análisis y evaluación detallada de cada uno de ellos para determinar si es factible y se justifica tanto en términos del beneficio para sus patrocinadores como para la economía del país. En consecuencia, un estudio de viabilidad de un proyecto incluye un examen de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y económicos. Los aspectos técnicos se refieren principalmente a la ejecución técnica del proyecto y a su funcionamiento, así como también a los cálculos correspondientes a los costos de equipos, maquinarias, etc., y a su mantenimiento durante la vida útil del proyecto. La evaluación administrativa aborda los aspectos de organización necesarios para la ejecución y funcionamiento del proyecto. El propósito del análisis financiero es determinar la solidez financiera de la empresa, es decir, si ésta puede cumplir con sus obligaciones financieras y obtener una utilidad razonable de acuerdo con el capital invertido; y en los casos en que se considere apropiado, determinar si las ganancias pueden contribuir a sufragar costos de futuras inversiones. El análisis financiero se concentra pues en los costos y rendimientos de la empresa responsable por el funcionamiento del proyecto. El objetivo básico de la evaluación económica de un proyecto es calcular sus costos y beneficios económicos desde el punto de vista del país en su conjunto, con el fin de determinar si los beneficios netos son por lo menos iguales a los que podrían obtenerse en otra oportunidad marginal de inversión viable.

Como se puede apreciar, los cuatro elementos de la evaluación de un proyecto están estrechamente relacionados. A continuación se hace referencia a algunos aspectos de la evaluación económica, no sin reconocer explícitamente que sin un buen análisis técnico, administrativo y financiero, la evaluación económica no podrá ser satisfactoria.

2. Albert Waterston, *Planificación del desarrollo: Lecciones de la experiencia*, trad. de A. F. Ornesagasti (México, Fondo de Cultura Económica, 1969), p. 91.

#### 4. *Evaluación económica de proyectos*

En la mayoría de los países de América Latina, el gobierno cumple con una importante función al seleccionar proyectos ya sea en forma directa, mediante inversiones en el sector público, ya sea indirectamente influyendo en la orientación y selección de proyectos del sector privado a través de reglamentos establecidos a la inversión, o por medio de impuestos, tarifas y subsidios. La autoridad que tiene un gobierno para controlar nuevas inversiones conlleva la responsabilidad de adoptar políticas que redunden en beneficio del país. Por lo tanto, la selección de proyectos en el sector público, deberá hacerse teniendo en cuenta no solamente el rendimiento para la empresa ejecutora, sino también, en términos de los beneficios netos que los proyectos aporten a la sociedad.

La contribución de un proyecto a la economía se mide principalmente por su capacidad para generar un valor superior a sus costos durante su vida útil. Como es bien sabido, las técnicas que se emplean por lo general para medir el excedente generado por el proyecto (razón beneficio/costo, la tasa interna de retorno y el valor presente neto), suponen una comparación numérica entre los costos y beneficios del proyecto. A este respecto, los países encaran también ciertas dificultades de carácter técnico, tales como los cálculos y criterios que se requieren para determinar los precios "sombra" y para calcular los beneficios tanto directos como indirectos, especialmente cuando éstos carecen de precios de mercado y sus efectos se extienden durante un período considerable. Es preciso reconocer también las dificultades que existen para calcular el costo de oportunidad del capital en un país, y las relativas a las técnicas empleadas para medir los posibles efectos que las incertidumbres y contingencias del futuro puedan tener sobre un proyecto.

#### 5. *Ejecución de proyectos*

La ejecución de los proyectos requiere un programa de acción cuidadosamente concebido para obviar posibles obstáculos o prevenir situaciones que puedan poner en peligro su realización. Aun cuando en ocasiones pueden registrarse ciertas circunstancias sobre las cuales el país tiene poco control, muchas de las dificultades que surgen durante la ejecución de los proyectos se pueden atribuir a menudo, por lo menos en parte, a deficiencias en el proceso de la planificación.

En algunos casos las metas demasiado ambiciosas de los planes y la ausencia de instrumentos eficientes de control pueden ser los causantes de los obstáculos con que se tropieza en la realización de los proyectos. Éstos se

inician a veces sin una previsión adecuada de los recursos financieros, técnicos y de carácter administrativo necesarios para su eficiente ejecución.<sup>3</sup>

La dispersión de recursos entre un número excesivo de proyectos individuales que se ejecutan simultáneamente pueden retrasar innecesariamente algunos de ellos, pues al agotarse los fondos se suspende la construcción de los proyectos en todos sus aspectos y durante largo tiempo es muy probable que no se inicien nuevos proyectos. En estas circunstancias es difícil que los gobiernos reduzcan el número de proyectos en proceso de construcción, sin alterar las metas y la ejecución armónica del plan. Si no se reduce el número de proyectos para ajustarlos al nivel de los recursos disponibles, los déficit presupuestarios pueden originar presiones inflacionarias y desequilibrios en la balanza de pagos lo que también dificulta el logro de las metas establecidas en el plan.

Tal vez las mayores dificultades provienen de la inadecuada selección y deficiente preparación de los proyectos. Como ya se ha mencionado, los estudios sectoriales proporcionan la base para la adecuada selección de proyectos. Estas investigaciones y los trabajos relacionados con la preparación y el diseño del proyecto requieren tiempo y son costosos. Es preciso reconocer que por dichas razones, en parte, no es siempre posible elaborar los estudios y trabajos con el grado ideal de refinamiento. Sin embargo, se debe señalar que una insuficiente atención a los pasos preparatorios conduce en último análisis aún a mayores costos y demoras. Entre estos extremos se debe establecer un equilibrio dictado en cada caso por la naturaleza y características del proyecto.

Finalmente, las demoras administrativas y de procedimiento constituyen con frecuencia un serio obstáculo en la ejecución de los proyectos. En algunos casos transcurren lapsos considerables entre el tiempo en que se reconoce un problema y se toma la decisión correspondiente, hasta cuando se adoptan las medidas necesarias para poner la decisión en práctica. A menudo se gasta mucho tiempo en resolver si un proyecto debe ser realizado en el sector público o en el privado, y si se opta por el primero, pueden ocurrir postergaciones en las diferentes actividades, incluyendo demoras para empezar los estudios técnicos, financieros, económicos y otros requeridos para determinar la viabilidad de un proyecto; seleccionar un proyecto entre varias alternativas; decidir si la construcción estará a cargo de una agencia del

3. Son muchos los elementos que participan en estas actividades cuyas deficiencias pueden causar serias dificultades, tales como la subestimación de las necesidades de capital para operaciones, deficiencias en la preparación y estimación de flujos de fondos en efectivo, falta de previsión para labores de mantenimiento y reparación de maquinarias y equipos, carencia de programas para adiestramiento de personal y los arreglos correspondientes para asegurar la disponibilidad oportuna de materiales y otros insumos. También, la inhabilidad para adaptarse rápidamente a situaciones cambiantes, tales como alza de precios en los mercados extranjeros y domésticos, nuevas fuentes de abastecimiento, cambios tecnológicos y de mecanismos de mercado, etc.

gobierno, un contratista privado u otra organización; investigar y evaluar las ofertas; decidir sobre la forma de los contratos y hacer arreglos con los contratistas, por ejemplo, efectuando pagos por trabajos realizados y aprobando variantes de las especificaciones originales; capacitar al personal, elegir la localización del proyecto; iniciar los trámites de la adquisición de tierras o del derecho de paso, y obtener las aprobaciones necesarias de parte de las unidades gubernamentales. Los proyectos en el sector privado generalmente tropiezan con demoras para obtener divisas y licencias de importación para maquinaria, equipo y materiales.

Consciente de las dificultades que confronta América Latina en las varias fases del proceso de planificación descritas en las páginas anteriores, el Banco Interamericano de Desarrollo ha tratado de ayudar a los países a través de las varias actividades que se describen a continuación.

#### B. LA ACCIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

La labor del BID en los diversos aspectos relacionados con la planificación se realiza a través de varias actividades, entre las cuales cabe destacar las siguientes: 1] El apoyo a los sistemas nacionales de planificación orientado a identificar y promover proyectos; 2] El establecimiento de los programas globales de preinversión; 3] La labor de asistencia técnica relacionada con la preparación de proyectos específicos; y 4] Las operaciones del Fondo de Preinversión para la integración de América Latina.

##### 1. *Apoyo a los sistemas nacionales de planificación*

Uno de los problemas básicos en el financiamiento del desarrollo de América Latina ha sido la falta de un número suficiente de proyectos sólidamente concebidos tanto en el campo económico como social. Por esto, desde el comienzo de sus operaciones el Banco ha tratado de buscar instrumentos apropiados para promover proyectos específicos en las actividades de mayor importancia para el desarrollo económico y social de los países miembros. Es así como el Banco orientó su asistencia técnica a fortalecer los sistemas nacionales de planificación en varios países tanto en sus aspectos institucionales como técnicos, con el objeto de contribuir al mejoramiento de la capacidad de los diversos organismos para identificar, preparar y evaluar proyectos específicos; para ello, se constituyeron en el año de 1962 los

grupos tripartitos, (OEA/BID/CEPAL), que actuaron en Centroamérica, Haití, República Dominicana, Paraguay, Uruguay y Perú.

En el desempeño de sus funciones el Comité tripartido tenía los siguientes objetivos: establecer algunos requisitos básicos para la planificación, tales como la institucionalización de los organismos planificadores, la reorganización de la administración pública con miras a la realización de los planes, y la instrumentación de presupuestos por programas y de sistemas adecuados de contabilidad y control fiscales; recopilar y revisar la información estadística y preparar nuevas series necesarias para la elaboración del plan; efectuar un inventario de los recursos nacionales; seleccionar lo más rápidamente posible proyectos de alta prioridad; preparar programas de inversión a corto plazo compatibles con programas globales y sectoriales que empezarán a perfilarse a más largo plazo; realizar estimaciones sobre necesidades de financiamiento interno y externo y sobre flujo de fondos.

La actividad de estas misiones consistió generalmente en asistir a los gobiernos en la preparación de un diagnóstico global y sectorial de la situación económica y social de los países, incluyendo un análisis del desarrollo de la economía en el pasado y proyecciones de su comportamiento futuro, que permitiera definir una estrategia para la elaboración de los planes globales y sectoriales y los programas de inversión pública. Igualmente, las misiones colaboraron en la preparación de la cuenta consolidada del sector público; la preparación de un inventario y calendario de ejecución de los proyectos del sector público y la formulación de recomendaciones sobre reformas fiscales, tributarias y agrarias.

Los objetivos básicos de las respectivas misiones se cumplieron en la mayor parte de los casos. En cada uno de los países centroamericanos se elaboraron los planes nacionales y programas de inversiones públicas. También se prepararon las bases de un plan regional para lo cual se analizaron varios aspectos de coordinación de los planes nacionales y se estableció una metodología uniforme y algunos elementos de integración.

En Haití se elaboró un proyecto de ley para institucionalizar el sistema y establecer un consejo de planificación; se confeccionaron nuevas estadísticas; se prepararon proyecciones a largo plazo de cada uno de los rubros que podían producir desequilibrios del balance de pagos; se elaboró un plan de emergencia a corto plazo para el sector público; se preparó un programa de crédito agrícola y se hicieron recomendaciones para mejorar la administración tributaria; el aparato administrativo del gobierno y la elaboración de un programa sobre el desarrollo del turismo.

El Grupo Asesor Tripartito colaboró con la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de Paraguay en la preparación del plan de desarrollo económico y social para el bienio 1964-65, y un segundo plan nacional para el bienio 1967-68.

En la República del Perú el Grupo Asesor colaboró en la preparación del programa de inversiones públicas para el bienio 1964-65; con posterioridad a este trabajo el Grupo participó en la preparación del programa de inversiones públicas para 1966 y el anteproyecto de presupuesto de gastos públicos para el mismo año, así como también en los trabajos necesarios para la preparación del plan de desarrollo económico y social 1967-70.

En la República Dominicana la Misión Tripartita preparó un documento para uso oficial, exponiendo la situación económica existente en 1965, las posibles repercusiones de los hechos que se estaban produciendo ese año y recomendaciones relacionadas con las actividades públicas y privadas. Se propuso también un programa de acción inmediata y financiamiento externo para mejorar la situación económica y social del país. Posteriormente el Grupo asesoró para institucionalizar el proceso de planificación al nivel de la Presidencia de la República y en la compilación de datos, estudios preliminares y entrenamiento de personal para la preparación de un plan de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y el primer plan anual de ejecución de la República Oriental del Uruguay se preparó con la asistencia del Grupo Asesor en 1965. Dichos planes ofrecían características de gran trascendencia para la planificación de América Latina, ya que los programas incorporaban instrumentos políticos y técnicos como también la participación del sector privado (empresarios, trabajadores, organizaciones profesionales), para darles de este modo un amplio respaldo popular.

En general se puede decir que las actividades de las misiones y grupos asesores contribuyeron a la creación de oficinas nacionales de planificación en los países y al establecimiento de una serie de mecanismos de apoyo al proceso de planificación, todo lo cual constituye hoy el "sistema nacional de planificación" que orienta la política de desarrollo, en mayor o menor grado, según el país.

## *2. Los programas globales de preinversión y la promoción de proyectos*

Las metas establecidas en los planes se alcanzan en la medida en que los países identifican los respectivos proyectos y disponen de un mecanismo efectivo para promover su realización. Estas actividades de promoción incluyen las fases de preparación, evaluación, financiamiento y ejecución del proyecto, lo cual requiere una eficiente organización administrativa en los organismos correspondientes, un equipo técnico especializado en estas tareas y los recursos financieros necesarios. Con el propósito de asistir a los países en estas actividades, desde su creación y hasta mediados de la década pasada, el BID efectuó varias operaciones en el campo de la preinversión sobre una base de proyectos específicos. A partir de julio de 1965, el Banco decidió ampliar

sus operaciones de preinversión haciendo de ellas un campo específico de su actividad, complementario de sus operaciones de préstamos para el financiamiento de proyectos. Así, el Banco estableció los préstamos globales de preinversión destinados a crear "Fondos Nacionales de Preinversión" que sirvieran de instrumento financiero a los mecanismos internos de los países para la promoción de proyectos.

Uno de los principales objetivos de los préstamos globales de preinversión consiste en estimular y facilitar la preparación de proyectos específicos o de programas integrados por varios proyectos, para incrementar, tanto cuantitativa como cualitativamente, la disponibilidad de proyectos específicos de inversión debidamente preparados para presentar al BID y a otras agencias internacionales y nacionales para su financiamiento. Con ello se espera contribuir a dar mayor flexibilidad y eficiencia al proceso de inversión, facilitar el cumplimiento de las metas previstas en los planes nacionales de desarrollo y propender al aumento de la disponibilidad de alternativas de inversión.

También el Banco se propone ayudar a que los proyectos cumplan con las normas y requisitos exigidos por las entidades de financiamiento interno y externo, con el propósito de reducir, hasta donde sea posible, el período de negociación de los créditos correspondientes. A tal efecto los proyectos que se preparen deberán justificar, entre otros elementos, su prioridad según lo establecido en el plan de desarrollo, determinar su factibilidad técnica y económica, los análisis financieros, de mercado y de organización institucional y administrativa para su ejecución y, cuando sea necesario, los estudios finales de ingeniería.

Igualmente, a través de los préstamos globales de preinversión se asiste a los países en la realización de estudios generales (regionales, sectoriales, etc.) que permitan identificar los proyectos de mayor prioridad, tanto en el sector público como en el privado, comparar diversas alternativas de inversión y determinar las de mayor rendimiento económico y social. La identificación de proyectos en un cierto sector deberá estar coordinada con los estudios que se realizan en otros sectores, a fin de asegurar una vinculación adecuada entre inversiones que sean complementarias.

Otro de los propósitos perseguidos por los mencionados préstamos es fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los organismos e instituciones públicas y de empresas privadas, en materia de identificación, preparación, evaluación y ejecución final de proyectos específicos.

De lo anterior se deduce que los fondos de preinversión pueden financiar una amplia gama de estudios siempre y cuando estén dirigidos a la identificación y realización de proyectos específicos. Por consiguiente tanto puede financiarse un proyecto específico de inversión (incluyendo estudios de prefactibilidad técnica y económica, preparación de diseños, planos y



estudios complementarios de ingeniería para la ejecución final del proyecto) como un programa que abarque numerosos proyectos, ya sean de carácter local, regional, nacional o de integración, con la condición de que los mismos tengan una evidente prioridad y tiendan a investigar la factibilidad técnica, económica y otros aspectos que permitan su adecuada ejecución.

Como la falta de servicios básicos ha constituido uno de los principales obstáculos al desarrollo de muchos países de América Latina, gran parte de las actividades de preinversión se han orientado a fortalecer las obras de infraestructura en campos como la energía eléctrica, transportes, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, irrigación y construcción de puertos. También se ha prestado atención a la agroindustria, industria, silvicultura y minería.

Los préstamos globales de preinversión se financian con recursos del Fondo para Operaciones Especiales y con otros recursos que pueda utilizar el Banco para esta finalidad. En consecuencia, dichos préstamos se conceden con plazos de amortización de generalmente veinte años y con períodos de gracia que se extienden normalmente a cuatro años y medio. Hasta un 30 por ciento de los recursos del Fondo de Preinversión puede destinarse a estudios e investigaciones de desarrollo regional, sectorial y subsectorial, y se requiere la aprobación previa del Banco para aquellos estudios cuyos costos excedan la suma de 100 000 dólares.

Por resolución DE-44/72, aprobada el 19 de abril de 1972, se formalizó la aceptación del ofrecimiento de los Estados Unidos de proporcionar al Banco hasta 15 millones de dólares o su equivalente, proveniente del Fondo Fiduciario de Progreso Social, para prestar asistencia en la preparación de proyectos de inversión. Estos nuevos fondos facilitarán la ampliación de las actividades del Banco en este campo.

Los estudios financiados con los Fondos Nacionales de Preinversión están generalmente a cargo de consultores individuales o firmas consultoras tanto nacionales como extranjeras. Una de las finalidades de los Fondos es fortalecer las firmas consultoras nacionales favoreciendo el desarrollo de la capacidad local para preparar y evaluar proyectos específicos. A tal efecto es preciso que los sistemas de trabajo y contratación estimulen la organización de firmas técnicas especializadas, nacionales o mixtas, es decir con participación de técnicos extranjeros. Asimismo, se debería propiciar la participación de estas firmas especializadas en los estudios de preinversión de otros países de la región y viceversa.

Desde la iniciación, en julio de 1965, del programa de préstamos globales de preinversión, y hasta fines de 1971, el BID había concedido préstamos por un valor aproximado de 50 millones de dólares a 16 instituciones prestadoras en 15 países miembros. A esa fecha ya se había desembolsado un 45 por ciento del total prestado y cerca del 80 por ciento del mismo estaba

comprometido. Uno de estos préstamos, concedido al Banco Centroamericano de Integración Económica, era de carácter regional. Dentro de los programas en ejecución se han financiado 578 estudios en distintos campos de actividad, de los cuales más de la mitad han sido concluidos. La mayoría de dichos estudios los prepararon firmas consultoras y consultores individuales.

Las inversiones potenciales derivadas de estudios específicos de preinversión llegaron a 6 700 millones de dólares a fines de 1971. Ascendieron a 1 100 millones los proyectos de inversión reales concluidos o en ejecución, y para los cuales se ha procurado financiamiento definitivo.

Aun cuando estas actividades indican importantes progresos, cabe señalar no obstante que varios factores de orden institucional y operativo han impedido una más rápida utilización de los préstamos del Banco.

El éxito del funcionamiento de los Fondos Nacionales de Preinversión depende en gran medida de la actividad que despliegue la entidad competente para utilizar sus recursos. La entidad debe mantener contacto con las instituciones públicas y privadas encargadas de realizar estudios de preinversión para estimular el interés en la oportuna identificación, preparación y evaluación de proyectos, y cuando corresponde, en su posterior financiamiento y ejecución final. A este respecto ha faltado un mayor dinamismo en muchos casos e incluso se observa la tradicional polarización de los sectores público y privado, como también el rígido encasillamiento a nivel de ministerios y otras agencias gubernamentales centralizadas o autónomas. Además de fortalecer la capacidad administrativa de las entidades correspondientes, se necesita mejorar la coordinación de funciones entre organismos ejecutores de los programas de preinversión del BID y las entidades especializadas del sector público, así como también las relaciones con el sector privado.

Junto con la necesidad de una eficiente organización administrativa, es preciso subrayar la responsabilidad que tienen los equipos técnicos asignados a los programas de preinversión; a ellos corresponde, por su composición, nivel técnico y ubicación institucional, dar la tónica a los mencionados programas. Y dado que en algunos casos dichos grupos técnicos son débiles y carecen de la autoridad necesaria, se hace preciso reforzar su posición jerárquica y autoridad, mejorar su calidad profesional y aumentar el número de sus integrantes.

### *3. Operaciones de asistencia técnica*

Una de las actividades importantes del Banco es proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y propuestas sobre proyectos específicos.

En el cumplimiento de estas actividades el Banco examina oportunidades de inversión en cada país teniendo en cuenta sus necesidades y orden de prelación establecidos en el plan nacional. Ciertos proyectos pueden encontrarse en una etapa de elaboración avanzada, otros en estado preliminar y otros, en fin, se pueden hallar en situaciones intermedias.

Simultáneamente se elabora, en colaboración con el país, un programa tentativo de asistencia técnica que incluye los servicios técnicos considerados necesarios para que el país pueda presentar oportunamente los proyectos y ejecutarlos y administrarlos con la mayor eficiencia.

El Banco también concede asistencia técnica para investigaciones sustantivas y estudios generales cuyas recomendaciones ayuden a los países a establecer prioridades de inversión.

A través de su programa de adiestramiento el Banco colabora en la capacitación de personal local encargado de la preparación y administración de los proyectos de inversión.

En resumen, el financiamiento de proyectos de asistencia técnica comprende las siguientes actividades:

- a) Asistencia Técnica para Proyectos Específicos. Dentro de esta categoría se financian las etapas de preparación, ejecución y los primeros años de operación del proyecto, incluyendo, en algunos casos, servicios de apoyo que se prestan con posterioridad a la terminación de los desembolsos.
- b) Asistencia técnica dirigida al fortalecimiento de instituciones. Una de las preocupaciones del Banco ha sido la de colaborar con los países miembros en el fortalecimiento de sus instituciones para programar y llevar a cabo su proceso de desarrollo en forma cada vez más autónoma y eficiente. En algunos casos, el Banco ha impulsado la creación de nuevos mecanismos institucionales, como por ejemplo el establecimiento de bancos de desarrollo en Paraguay y Honduras; en otros, el Banco ha estimulado la introducción de nuevos mecanismos en instituciones ya existentes, mejorando sustancialmente su funcionamiento, como ha ocurrido con la adopción de sistemas de crédito supervisado en el sector agrícola, de sistemas comunales de administración de los servicios de agua potable rural, de reformas académicas y administrativas en ciertas universidades, o de mecanismos para la administración de fondos nacionales de preinversión.
- c) Estudios generales y actividades de promoción. El Banco contribuye al financiamiento de un programa de estudios que, en la mayoría de los casos, efectúan instituciones nacionales o regionales con participación financiera local o de otros organismos, sobre temas vinculados a recursos humanos, naturales y financieros; de esta manera ha proporcionado a investigadores latinoamericanos la oportunidad de profundizar el análisis de temas de interés nacional o regional, dando origen a numerosos trabajos ya publicados y otros en elaboración.

d) Adiestramiento. Los programas de adiestramiento en materia de planificación apuntan principalmente a los aspectos relacionados con la elaboración de proyectos específicos, el estudio de las fuentes de financiamiento para su ejecución y las técnicas administrativas que constituyen un elemento indispensable para dar efectividad al proceso de planificación. Los cursos de preparación y evaluación de proyectos cumplen simultáneamente funciones de adiestramiento, asistencia técnica y promoción; dichos cursos se han realizado en varios países incluyendo Honduras, Guatemala, Perú, República Dominicana, México, Colombia, El Salvador, Trinidad y Tobago. Los participantes provienen de bancos de desarrollo, institutos de planificación, ministerios de industria, firmas consultoras, corporaciones regionales de desarrollo y universidades.

*Políticas y procedimientos.* El banco realiza las operaciones de asistencia técnica asignando para su financiamiento recursos de carácter reembolsable, no reembolsable y de recuperación contingente, según sea la naturaleza del proyecto y las condiciones económicas y financieras del país solicitante.

Las operaciones de carácter reembolsable pueden ser independientes o constituir parte de un préstamo. Estas últimas se otorgan en las mismas condiciones financieras que los préstamos y los que son préstamos o créditos independientes tienen un período de amortización de cinco a diez años, con un interés anual del tres al cuatro por ciento, dependiendo las condiciones de los aspectos sociales y económicos del proyecto.

Los recursos de carácter no reembolsable provienen del ingreso neto del Fondo para Operaciones Especiales y del Fondo Fiduciario de Progreso Social y se utilizan preferentemente para atender solicitudes de asistencia técnica de los países de menor desarrollo relativo o de mercado insuficiente. Esta asistencia se otorga en los campos donde actúa el Banco y siempre que se den las siguientes condiciones: a) que las autoridades del país consideren el proyecto de alta prioridad; b) que la solicitud no sea elegible para ser financiada con recursos de un préstamo global de preinversión; y c) que no exista la posibilidad de que el proyecto pueda ser financiado por el sector público o privado del país, o por otras fuentes de cooperación técnica externa.

El Banco financia operaciones de asistencia técnica no reembolsable en beneficio de los países miembros relativamente más desarrollados, si además de cumplirse los requisitos exigidos a los otros países, la operación beneficia a grupos o áreas de más bajos ingresos del país solicitante y si los resultados de la operación sólo pueden lograrse bajo ciertas condiciones que no pueden obtenerse en los países de menor desarrollo relativo. (Por ejemplo, los estudios de acumulación y transferencia de tecnología.)

Las operaciones de recuperación contingente se tramitan y ejecutan en forma similar a las operaciones no reembolsables, pero en el caso de que

posteriormente el Banco u otro organismo financiero otorgue un préstamo a la institución recipiente vinculado a la operación de asistencia técnica, los recursos utilizados para el financiamiento de esa asistencia se incorporan como parte del préstamo.

Hasta fines de 1971 el total de asistencia técnica otorgado a los países ascendía a 182 millones de dólares, de los cuales 143 millones representaban préstamos reembolsables y 39 millones correspondían a operaciones de carácter no reembolsable.

El conjunto de operaciones de asistencia técnica contribuyó en gran parte a mejorar la capacidad de los diversos organismos nacionales para identificar, preparar y evaluar proyectos, lo que permitió al Banco otorgar un monto creciente de préstamos. De un total de 277 millones de dólares en 1961, las operaciones de préstamos registraron un *record* de 652 millones de dólares en 1971. Durante el período 1961-71 el Banco autorizó un total de 679 préstamos por la suma de 4 745 millones de dólares.

#### 4. Fondo de preinversión para la integración de América Latina

La importancia de las actividades de preinversión en el ámbito regional es evidente si se considera que a ese nivel actúan múltiples centros de decisión, y que el complejo de variables económicas, sociales, políticas e institucionales, dificultan aún más las posibilidades de concreción de un proyecto multinacional. Además, la carencia de fondos para emprender estudios de alcance multinacional ha sido un decisivo factor limitante en América Latina.

Para estimular y facilitar las actividades de los países miembros en este campo, el Banco creó en julio de 1966, un fondo "destinado a financiar los estudios y la preparación de proyectos que contribuyan a acelerar el proceso de integración latinoamericana". El hecho de ser una entidad financiera la que estableció y administra el mencionado fondo, asegura la estrecha vinculación institucional entre los esfuerzos de preinversión y las actividades de financiamiento.

El Fondo financia estudios de preinversión principalmente en los siguientes campos:

- a) Obras multinacionales de infraestructura tales como transporte y comunicaciones, y la promoción en escala regional de los correspondientes servicios.
- b) Desarrollo integrado de zonas geoeconómicas que abarquen áreas pertenecientes a más de un país.
- c) Industrias básicas en escala regional que operen en un mercado que satisfaga las necesidades de consumo de varios países.
- d) Otras actividades orientadas a la integración, como estudios y programas

para la exploración conjunta de recursos naturales, la creación de entidades y empresas multinacionales, la investigación y el intercambio de conocimientos científicos y técnicos, el estudio de la infraestructura jurídica e institucional de la integración, la formación de personal técnico y, en general, la movilización de recursos humanos.

Las operaciones en relación con los campos mencionados comprenden estudios de prefactibilidad; o sea aquellos que identifican posibilidades de inversión, y los de factibilidad que examinan la viabilidad técnica y económica de las iniciativas consideradas. Los estudios de reconocimiento y prefactibilidad son financiados, por lo general, mediante operaciones de asistencia técnica no reembolsables. Los recursos destinados a financiar estudios de prefactibilidad son recuperados por el Banco si se efectúan préstamos para financiar proyectos resultantes de tales estudios. Las operaciones de préstamo suelen concertarse para el financiamiento de etapas finales de estudios de factibilidad, especialmente de ingeniería, una vez realizados los estudios de prefactibilidad y cuando las autoridades respectivas consideran el proyecto de alta prioridad.

De conformidad con la resolución DE-93/66, aprobada el 21 de julio de 1966, se autorizó la utilización del equivalente de 15 millones de dólares con cargo al Fondo para Operaciones Especiales, para otorgar préstamos destinados a financiar las actividades contempladas en los objetivos del Fondo de Preinversión para la Integración. Además, en virtud de una enmienda al Contrato del Fondo Fiduciario de Progreso Social, se convino que el Banco Interamericano, en su calidad de Administrador del citado Fondo, pudiera utilizar los recursos de éste para otorgar asistencia técnica conforme a los términos del Fondo de Preinversión para la Integración, hasta por las cantidades que se convenga de tiempo en tiempo entre el Banco y el gobierno de los Estados Unidos. Hasta fines de 1971 se había autorizado la suma de 3.5 millones de dólares.

También se asignó al Fondo un total de 1.9 millones de dólares para el período 1966-70, con cargo al Presupuesto de Asistencia Técnica financiado con recursos propios del Banco.

Por haberse comprometido casi totalmente estos recursos, la Asamblea de Gobernadores del BID, en su décima Reunión Anual, celebrada en Guatemala en abril de 1969, recomendó a los países miembros que hicieran una contribución especial anual al Fondo por un período de tres años, a partir del primero de julio de 1969, para reforzar su carácter multilateral y permitir hacer frente a la expansión de sus actividades asegurando así que todos los países miembros participen de sus beneficios. Estas contribuciones voluntarias ascendían al equivalente de 2 millones de dólares en 1970.<sup>4</sup>

4. Este total incluye la contribución de los Estados Unidos que se limita al triple de lo pagado por los países latinoamericanos, pero que no excederá de 500 000 dólares.

Desde la creación del Fondo hasta fines de 1971, el Banco había financiado actividades de preinversión en el campo de la integración por un total de 7.7 millones de dólares, de los cuales 2.8 millones correspondían a operaciones reembolsables y 4.9 millones a operaciones no reembolsables o de recuperación contingente.

Los estudios realizados o en elaboración, se refieren principalmente a los sectores de infraestructura, tales como transporte, comunicaciones y energía; desarrollo de regiones multinacionales; programas de desarrollo industrial, agrícola y los relacionados con educación, ciencia y tecnología.

El carácter esencialmente dinámico del proceso de integración determinará en el futuro qué cambios son necesarios para precisar el énfasis que el Fondo deberá poner en algunas áreas ya atendidas con sus recursos, o conducirá a incluir sectores hasta ahora no beneficiados pero que caben dentro de los campos de acción del Fondo.

A medida que avancen los acuerdos de complementación industrial dentro de los respectivos grupos de integración (ALALC, Acuerdo de Cartagena, Mercado Común Centroamericano, CARIFTA), se hará más necesario el financiamiento de estudios de factibilidad a través del Fondo, particularmente en relación con el establecimiento de ciertas industrias cuyas tecnologías y economías de escala requieren dimensiones más amplias que las de los mercados nacionales.

Algunos estudios como los que se están llevando a cabo dentro del programa conjunto ALALC/BID,<sup>5</sup> sugieren la existencia de amplias posibilidades de complementación en sectores de vital importancia para el desarrollo de América Latina. Se prevé, por tanto, que concluidos esos estudios de reconocimiento, el Fondo pueda contribuir a la financiación de estudios de preinversión tendientes a determinar las posibilidades de nuevas inversiones complementarias. Préstamos globales sectoriales de recuperación contingente otorgados a instituciones regionales de fomento pueden constituir un instrumento útil para promover industrias de integración; igualmente, la asistencia técnica del Fondo puede ser de especial interés en la formación de empresas multinacionales latinoamericanas.

Las iniciativas de colaboración multinacional van en aumento a medida que el proceso de integración se consolida y amplía. Son muchas y muy variadas las posibilidades de establecer acuerdos multinacionales no sólo en los sectores productivos, sino también en el campo institucional o en el de la armonización y unificación de políticas. Las tareas de investigación son indispensables para que estos acuerdos lleguen a definirse. A este respecto, los organismos internacionales pueden asesorar a los países en la búsqueda de

5. Los estudios se refieren a subsectores como industria naval, motores Diesel y tractores, fibras textiles artificiales, maquinaria textil, industria de aluminio, cerámica y refractarios.

proyectos compatibles con sus intereses y facilitar su concreción en acuerdos formales. Se espera que el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina contribuya a estimular estas tareas con mayor amplitud que en el pasado.

### C. CONSIDERACIONES FINALES

Es propósito del Banco ampliar su cooperación financiera para la elaboración de programas sectoriales y la preparación de proyectos específicos, y colaborar más estrechamente con los países miembros en los esfuerzos que llevan a cabo para definir con mayor precisión sus objetivos de desarrollo económico y social. Con este enfoque en mente, el presidente del Banco ha declarado recientemente: "Ya no sólo hablamos del préstamo para una determinada planta industrial, para una represa hidroeléctrica o para una universidad en particular. Con creciente frecuencia nos estamos comprometiendo en la ejecución de programas de más vasto alcance que procuran dar respuesta a todos los aspectos de un sector o de un campo específico."<sup>6</sup>

Aun cuando los índices económicos tradicionales para medir el desarrollo de América Latina señalan avances positivos, es preciso reconocer los serios problemas que enfrenta la región, tales como el desempleo, la existencia de amplios sectores de muy bajos ingresos, la insuficiencia de las exportaciones para mantener un desarrollo acelerado y la persistencia de necesidades insatisfechas en el campo de la educación, vivienda, salud y nutrición. Es urgente, por lo tanto, que en la selección de proyectos se tengan muy en cuenta, entre otros, aquellos que contribuyan a crear más empleo, a lograr una distribución más equitativa del ingreso y a aumentar la producción industrial para fomentar las exportaciones tanto entre los países de la región como fuera de ella. Para lograr estos fines el Banco se propone intensificar su apoyo financiero y técnico a los países de menor desarrollo relativo de la región; y para ello se han adoptado nuevas políticas que permiten otorgar un tratamiento preferencial a dichos países mediante la utilización de los recursos blandos de la Institución, reducción de las tasas de interés, la concesión de mayores períodos de gracia y de amortización, como también la disminución de las contrapartidas de financiamiento local.

Junto con estas medidas de carácter financiero el Banco considera indispensable realizar programas más intensos de asistencia técnica en los mencionados países, particularmente en relación con la preparación y ejecución de

6. Discurso del señor Antonio Ortiz Mena en la Sesión de Clausura de la XIII Reunión de la Asamblea de Gobernadores del BID (Quito, Ecuador, 12 de mayo de 1972).



proyectos y programas de desarrollo para ampliar la capacidad de absorción de recursos de inversión tanto locales como externos de los países pequeños.

Igualmente, el presidente Ortiz Mena, en el discurso antes mencionado, ha dicho que "el Banco deberá estar preparado para actuar de manera creciente como agente financiero, como coordinador de grupos consultivos y agudizar su imaginación para encontrar nuevas fórmulas que faciliten una mayor captación de recursos externos para promover el desarrollo de la región".

La planificación es una actividad de convergencia entre la economía y la política, utiliza los instrumentos de la economía para actuar sobre ésta en función de objetivos políticos conscientes o inconscientes.

El área de acción y los objetivos de la planificación varían de acuerdo con los instrumentos de que se disponga. Y como está vinculada muy directamente a las actividades del Estado, estará directamente influida por las interacciones entre el Estado y la sociedad, así como por los propios vínculos intra-Estado que se establecen.

La planificación persigue desarrollar una sociedad, dentro de tal perspectiva no puede limitarse a procurar simples aumentos cuantitativos en la producción sino que debe apoyar aquellas transformaciones sin las cuales no es posible que se impulse un auténtico desarrollo. Esta característica dinámica llevaría a un proceso de acumulación de capital, riquezas, experiencias, que, por una parte, exige cierta institucionalización, y por otra cierta flexibilidad para el cambio.

La capacidad operativa de la planificación estará dada más por el consenso público con respecto a los objetivos, que por sus características técnicas. El consenso no sólo debe darse en forma unilateral, sino que debe actuar en ambas direcciones, entre gobernantes y gobernados. A quienes planean compete desempeñar una intensa labor de convencimiento y de intermediación. Si por una parte se tiene el propósito de lograr una redistribución de valores económicos en la sociedad, simultáneamente deben fortalecerse los valores sociales en formación. Si bien la planificación produce fricciones, éstas llevan al propio fortalecimiento interno y externo del Estado. Son estas tareas de intermediación las que llegan a convertirse en la mejor base de poder.

En las tareas de gobierno adquieren importancia central los instrumentos de acción, pues éstos constituyen el vínculo entre la dirección y las acciones de quienes controlan esos instrumentos de acción, entre lo planificado y las acciones concretas de sujetos concretos.

No se puede tomar decisiones si se carece de información, y una mayor y mejor información puede conducir a una nueva decisión sin que ello implique carencia de dirección. La planificación debe facilitar la información ordenada de manera tal que se hagan explícitas las opciones para alcanzar oportunamente los objetivos a corto y a largo plazo. La definición de alternativas más que proponer una gama muy amplia de posibilidades conviene que

las reduzca a las viables, tomando en consideración que éstas generalmente se registran dentro de una gama entre "mala y peor", y no como sería deseable, entre "buena y mala". Asimismo, la información establece un vínculo con el sector privado y, en general, con toda el área de producción real.

Por otra parte, para que la planificación no se reduzca a meros ejercicios de gabinete debe estar estrechamente vinculada con la política fiscal. Además debe participar en la evaluación de los proyectos específicos, en el análisis del gasto corriente, en la elaboración de los programas anuales de inversiones que vinculan, por sus propias características, el corto con el largo plazo, debe participar también en el proceso presupuestario ya que de otra manera uno de los instrumentos más poderosos con que cuenta un gobierno —la forma de financiarse y los recursos que asigna—, estaría fuera del proceso de planeación y quizá incluso podría ser utilizado por las autoridades fiscales en contra de la planificación, como sucede en muchos países donde las autoridades hacendarias están en contraposición directa con las encargadas de la planificación.

A través de la vinculación con la política fiscal se establecen relaciones operativas con las dependencias gubernamentales, y de acuerdo con las autoridades fiscales se puede participar en el análisis de las peticiones presupuestarias, en la fijación de topes globales y en el recorte final. Esta participación amarra el proceso de planificación.

En el reconocimiento de las resistencias del financiamiento a corto plazo, en la asignación de recursos de acuerdo con los objetivos a mediano y largo plazo, en la eficiencia al vincular el gasto corriente y el de inversión, se van admitiendo algunos de los obstáculos que a la planificación compete situar y enfrentar.

La participación en la política tributaria influye sobre la política monetaria al conciliar las disponibilidades de recursos con las necesidades financieras del plan y ambas con los objetivos de estabilidad monetaria. Se establece así un vínculo necesario con la política de precios y de estabilidad cambiaria.

La participación en la política tributaria también lleva a influir sobre el comportamiento del sector privado; se afecta el monto de sus recursos disponibles, la redituabilidad de sus actividades y la eficiencia de las mismas. Es probable que afectar el monto de recursos o la redituabilidad de las inversiones, tenga mayor influencia que la mayor parte de las decisiones administrativas y legales que afecten directamente al sector privado.

Si en general afectar el monto de recursos y la redituabilidad de las inversiones es decisivo, opinar sobre los proyectos de ley del Ejecutivo le permite influir sobre la consistencia de las leyes con los objetivos nacionales; se llega así a disponer de otro instrumento para actuar sobre el sector privado. Instrumento que facilita la creación del marco institucional más adecuado a los objetivos deseados y para que las políticas sean operativas; las leyes

no crean una realidad social pero sí tienen un carácter restrictivo y expansivo sustancial.

En cuanto a la planificación participativa y jerárquica, no puede desconocerse que toda planificación combina decisiones centrales y decisiones descentralizadas, que el balance organizativo prevaeciente y el durable dependen de la sociedad concreta a la que nos referimos. De todos modos puede afirmarse que, en general, la planificación participativa tiene mayores posibilidades operativas que la jerárquica, en la mayor parte de los países en proceso de desarrollo.

La planificación jerárquica muestra defectos que valdría la pena eliminar: resulta poco práctico para un solo organismo tratar de obtener la coordinación detallada de los programas de numerosas entidades relacionadas entre sí; desalienta la intervención de los organismos en el examen conjunto de los problemas al dejar de asumir responsabilidades; y dificulta la preparación de programas conjuntos para diversas entidades, incluso dentro de un mismo sector.

La planificación participativa ofrece ventajas que parecen sustanciales si se analizan los obstáculos reales: de esta manera —participativa—, se mejora la información de detalle; se hace al plan más realista y operativo, se suscita un interés por llevarlo a cabo; y se reducen los riesgos de cometer errores cuando se fijan metas demasiado bajas o demasiado altas. Con la planificación participativa, al dotar a las dependencias de mayor información respecto a las interdependencias con el resto de las entidades y con el sector público en su conjunto, puede lograrse la coordinación más efectiva.

La programación participativa coincide con la operación de un sistema descentralizado de toma de decisiones económicas; por serlo, el sistema de precios apoya la conveniencia de la planificación participativa, la que se ve reforzada por la operación del propio mercado. Aunque no siempre la planificación participativa puede ofrecer las soluciones deseadas, existen algunas condiciones que facilitan su éxito, así una estructura económica descentralizada y una alta tasa de crecimiento.

Con una alta tasa de crecimiento la planificación participativa lleva a aumentar el número de proyectos nuevos y facilita la orientación marginal; disminuye asimismo la restricción a sectores o ministerios de menor prioridad. Dentro de una estructura jerárquica los mayores recursos que genera un alto crecimiento se orientan hacia los mismos destinos, mientras que con la planificación participativa se defienden y arraigan con más eficacia los beneficios del crecimiento.

Para que la planificación participativa pueda garantizar las ventajas postuladas, se requiere un marco de organización política paralelo que incluya de manera creciente decisiones políticas descentralizadas. Precisamente esa participación política más directa y concreta sirve de apoyo al proceso de

planificación nacional y, sobre todo, fortalece las bases de la verdadera democracia.

Como afirmamos en un principio la planificación es una actividad de convergencia entre la economía y la política. Enunciamos algunas consideraciones económicas y administrativas relacionadas con la planificación. Por tanto parece ahora conveniente presentar algunas reflexiones referentes al área política de la planificación.

La planificación influye en la asignación de recursos reales y afecta, por lo tanto, intereses públicos y privados, y como tal tendrá que posibilitar una redistribución de poder. Las autoridades encargadas de planificar no pueden permanecer al margen de las variaciones de la política; así, para que la planificación opere como un instrumento eficaz debe fortalecer al jefe del Ejecutivo, cuya fuerza será el principal factor de apoyo a la planificación.

Para Max Weber, el poder es la posibilidad de imponer una decisión. Es precisamente en esa lucha por lograr que las decisiones del Estado fortalezcan los distintos grupos donde aparece el carácter político de la planificación; todo un conjunto de presiones actuará sobre el Estado, apoyando unas las decisiones deseadas y obstaculizando otras los cambios de poder que expresan las nuevas asignaciones de valores.

Los ministerios fuertes ejercen presiones obstaculizadoras; por su mayor participación de la conveniente en ciertas actividades, presionan sobre el Estado para que éste inicie demasiadas obras, retrasando así los beneficios, porque las obras no son socialmente las más necesarias o por la propia inercia de la inversión.

El sector privado ejerce presiones en prácticamente todas las áreas donde actúa; obstaculizan en especial las necesidades de planificación las presiones que se ejercen para sostener las altas tasas de protección comercial que tan directamente gravan al consumidor y repercuten en contra de la eficiencia de la economía.

La burocracia tradicional, por estar insertada en algunos núcleos de poder centrales, ejerce una influencia sustancial a fin de favorecer posiciones de grupo o de organización administrativa; las que no concuerdan con las necesidades globales de la sociedad ni con las de ajuste y modernización del Estado.

La mayor parte de las acciones y decisiones de gobierno tienen lugar en el corto plazo; atienden problemas cuya dilación ocasionaría trastornos serios a la administración pública o al Estado. Esta preocupación por los problemas inmediatos puede llevar a descuidar los objetivos a largo plazo, más que en el plano de las ideas en el de las decisiones operativas que concuerden con esa dirección deseada, dirección que, por lo demás no puede ser rígida, y precisamente se caracteriza por su flexibilidad.

Las reorientaciones del proceso de planificación encontrarán más fácilmente apoyo en aquellos ministerios débiles que recibirían un mayor benefi-

cio con dicha reorientación. Por otra parte, los grupos con poca cohesión política y escasa capacidad de influencia, que son precisamente los que no se beneficiaron dentro de un equilibrio político para ellos adverso, constituirán también elementos de apoyo. Para obtener cualquier reforma sigue siendo necesario unir a los débiles y dividir a los poderosos.

## LA PLANIFICACIÓN EN EL PROCESO DE CAMBIO

SERGIO MOLINA SILVA

Han transcurrido alrededor de diez años de experiencias de planificación más o menos generalizada en América Latina. En estas experiencias, como en las condiciones sociales, políticas y económicas de los países que integran esta región del mundo, se nota también su heterogeneidad. Por esta razón no es posible extraer de ellas conclusiones de validez general. Sin embargo, se percibe como una constante la posición crítica frente a los resultados de la planificación y el escepticismo acerca de la eficacia del sistema, sobre la forma como hasta ahora se ha aplicado, para encarar el desarrollo económico y social futuro.

Esta actitud negativa y escéptica se ha agudizado durante estos últimos años durante los cuales aumentaron las tensiones sociales y políticas y, paradójicamente, cuando la tasa de crecimiento, de acuerdo con el último estudio de CEPAL, alcanzó los niveles más altos del decenio.

En consecuencia, la realización de este Seminario proporciona una oportunidad excepcional para hacer una evaluación de esas experiencias, para examinar las nuevas condiciones e inquietudes que existen en nuestros países y para ver en qué forma la planificación puede contribuir a resolver los problemas que se presentan en esta coyuntura histórica.

Esta actitud "revisionista" y crítica no sólo se ha manifestado en América Latina; también se ha presentado en la India, en los países del área socialista y de Europa Occidental, para destacar los más importantes.

Es preciso recordar que en la Unión Soviética, por ejemplo, durante los diez primeros años de la Revolución prácticamente no hubo planificación; y después de treinta años de experiencia en materia de planificación centralizada se empezó a admitir la necesidad de una mayor descentralización económica, tema que hoy es motivo de acalorada polémica en todos los países del área socialista.

En Francia, después de diez años de experiencia de planificación parcial, sólo en su tercer plan (1957-61) se hizo un primer intento de planificación nacional, cuya ejecución se vio interrumpida por la devaluación de 1958, lo que motivó una atención preferente a los problemas a corto plazo.

Posteriormente, en el cuarto plan se centró la preocupación sobre la política de ingresos y se coordinaron las metas sociales y regionales con los objetivos nacionales del plan. Por último, sólo en la segunda mitad de la década de los años 60 se logró darle una mayor extensión y aplicación al plan. O sea, veinte años después que se inició en Francia el empleo de sistemas de planificación. No parece innecesario señalar la decisiva influencia que tuvo el advenimiento del Mercado Común Europeo para la admisión, por parte de los franceses, del sistema de planificación.

Los países latinoamericanos, impulsados por las interpretaciones del subdesarrollo elaboradas por la CEPAL en las postrimerías de la década de 1940, por la difusión de las técnicas de planificación efectuada por ese mismo organismo y posteriormente por parte del ILPES, y por las exigencias que, a partir de 1961, impuso el programa de la Alianza para el Progreso, *adoptaron* las técnicas y modelos de planificación, pero en muchos casos no las *adaptaron* a las condiciones propias de cada país.

La falta de estadísticas y la poca confiabilidad de las existentes, la carencia de estudios sobre recursos naturales, la escasez de personal con conocimiento de las nuevas técnicas de planificación, etc., y muy especialmente la inestabilidad política constituyeron obstáculos casi insalvables para la elaboración y aplicación eficaz de los modelos tradicionales más simples de planificación, con proyecciones macroeconómicas y sectoriales.

Mucho se avanzó en los primeros aspectos señalados y, en algunos casos, se ejecutaron exitosos planes sectoriales. Sin embargo, mientras la planificación adelantaba para consolidarse, aparecieron, con un vigor antes desconocido, presiones de carácter social y económico que originaron o fueron motivadas por la iniciación de cambios estructurales en algunos países.

No cabe duda que los diagnósticos elaborados por las oficinas de planificación contribuyeron a alcanzar una interpretación más clara de nuestras realidades y dejaron en evidencia las situaciones de injusticia prevalecientes, lo que a su vez ofreció una base de sustentación más sólida a los grupos políticos y sociales que promueven el cambio.

¿Es posible planificar con inestabilidad política? ¿Cuál es el papel de la planificación durante un proceso de cambio? ¿Cómo conciliar la planificación coyuntural con los objetivos a más largo plazo? ¿Qué medidas sociales y políticas permitirán acercar las aspiraciones a la racionalidad económica?

Son éstas algunas de las interrogantes que orientan las reflexiones que exponemos a continuación.



## A. LA PLANIFICACIÓN Y LAS CONDICIONES POLÍTICAS

La experiencia en materia de planificación que tuvo un mayor éxito relativo fue la de los países del área socialista, la que se ha desarrollado coercitivamente bajo el control de un solo partido político con la suma del poder. Aquí es preciso reiterar la mención efectuada en párrafos anteriores, acerca del hecho que la Unión Soviética elaboró un plan integral sólo después de diez años de iniciada la Revolución, cuando el poder político del Partido Comunista se había consolidado bajo la férrea dictadura de Stalin.

Los países escandinavos ofrecen otro ejemplo donde la planificación económica y social tuvo una prolongada trayectoria, pero donde hubo muchos años estabilidad política y continuidad en las políticas.

El caso de Francia tiene algunas facetas diferentes a las citadas, ya que la planificación económica iniciada en 1946, debió coexistir, en ciertas oportunidades, con la inestabilidad política. Sin embargo, por lo general se acepta que, a pesar de dicha inestabilidad, el peso de la administración, y por cierto de la planificación, logró dar continuidad a las políticas.

En estos países, y en distinto grado, el Estado ha ejercido una decisiva influencia en la actividad económica. En Francia, por ejemplo, donde su influencia pudo haber sido menor, las actividades del Estado se ampliaron considerablemente después de la segunda guerra mundial, de manera tal que al iniciarse el decenio del 60 el 30 por ciento de la producción nacional provenía de las empresas controladas por el Estado, quien además realizaba aproximadamente el 50 por ciento del total de las inversiones.<sup>1</sup>

Estas condiciones de estabilidad política y de alta concentración del poder económico en manos del Estado no se dieron prácticamente en ningún país latinoamericano durante los años en que se estableció algún sistema de planificación. Probablemente sea México el país que presenta características más similares a las indicadas, pero precisamente fue el que no estableció mecanismos de planificación de tipo tradicional.

Por lo tanto debe señalarse que la experiencia en materia de planificación en América Latina se desarrolló en un medio político inestable, sin continuidad en las políticas y con un sector público relativamente débil, en especial por lo que se refiere a la propiedad en los sectores productivos, y con economías dependientes de la exportación de una o dos materias primas cuya explotación, por lo general, estaba en manos de intereses extranjeros.

Por otra parte, con frecuencia la planificación se convirtió en una superestructura injertada en la administración pública sin integrarse a ella, o sin adaptar a ésta a los requerimientos de una acción planificada. De aquí han

1. Francois Le Guay, "La planificación en Francia", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VIII, núm. 1 (Santiago de Chile, marzo de 1963), pp. 27-52.

surgido las contradicciones entre los planificadores y los funcionarios de la administración tradicional que veían amenazadas sus rutinas, y esto explica también que hayan proliferado los conflictos con los especialistas destacados en los organismos ejecutivos que no reconocieron a los planificadores autoridad técnica dentro del área de su especialidad.

Más aún, en algunas oportunidades la formulación de los planes se hizo sin recibir orientación política alguna de las autoridades correspondientes. En esas condiciones lo más probable es que el plan esté condenado a convertirse en material de consulta para algunos iniciados, pero que no sirva como instrumento para la toma de decisiones de un gobierno.

En otros casos la planificación se frustró porque estuvo desvinculada de los centros de decisión de políticas a corto plazo.

Estas razones, entre otras, determinaron que la planificación en América Latina tuviera un carácter más formal que real.

## B. EL PROCESO DE CAMBIOS

Afirmábamos que a medida que el análisis económico se tornaba más refinado y preciso aparecerían con mayor claridad las causas que mantuvieron a nuestros países en un estado de subdesarrollo, con su secuela de desigualdades, marginalidad, lento crecimiento, dependencia e inestabilidad.

La interpretación de nuestras realidades fue precisando las causas estructurales del atraso económico y social y creando cada vez una mayor conciencia sobre la necesidad de removerlas como condición *sine qua non* de nuestro progreso.

El tema del crecimiento, sin dejar de preocupar en el debate de la política económica, dejó de ser el único o el más importante, ya que paulatinamente se fue prestando mayor énfasis a la distribución de ese crecimiento, y muchos estimaron que era más urgente provocar los cambios de estructura, aun a costa de sacrificar momentáneamente el crecimiento porque, como consecuencia, éste alcanzará posteriormente tasas más elevadas. En este sentido el ejemplo de la URSS ha sido y es con frecuencia señalado.

Los diagnósticos elaborados fueron poniendo en evidencia una situación injusta, y los programas político-electorales sirvieron frecuentemente para estimular sentimientos de insatisfacción y rebeldía en las mayorías postergadas. A su vez los planes brindaban una perspectiva auspiciosa, la que fue políticamente utilizada para exacerbar las aspiraciones, con el fin de provocar una movilización de las fuerzas sociales para obtener triunfos electorales y el poder; simultáneamente se callaban muchas veces los esfuerzos que es preciso realizar y están implícitos y explícitos en los planes. Además, gene-

ralmente no se precisaban en las presentaciones político electorales de los programas, el tiempo que tomaría el cumplimiento de las metas ni la necesaria secuencia con que deben adoptarse las diferentes medidas. Esto originó la ilusión de que la planificación por sí misma resuelve los problemas en un breve plazo; de esta siembra de ilusiones se cosechó desengaño y se contribuyó también a provocar una desorientación ideológica en las masas populares.

A pesar de todo, es evidente que durante el pasado decenio se hizo conciencia en los pueblos latinoamericanos la necesidad de impulsar ciertos cambios de estructura relacionados principalmente con el sistema de tenencia de la tierra y con la dependencia externa. En algunos casos el proceso de transformación iniciado pretendió introducir cambios profundos y más generalizados en la estructura de la sociedad.

Por lo general, los gobiernos que propiciaron cambios debieron enfrentar tanto la resistencia que oponen los grupos que pierden privilegios como la impaciencia de aquellos que ven la posibilidad de liberarse de una condición opresiva y discriminatoria, y aún las de otros que sólo ambicionan privilegios. Esta situación se torna particularmente difícil de manejar en una sociedad pluralista en materia ideológica, y donde las autoridades políticas se someten periódicamente al veredicto popular, y por lo tanto donde hay posibilidades de disentir y existen los medios para expresar ese disenso.

En estas condiciones, y en función de la oportunidad, profundidad, simultaneidad y velocidad que se desee imprimir al proceso de cambios, se imponen exigencias especiales sobre la conducción política y económica, ya que junto con el remplazo de las estructuras de poder vigente y con la movilización de las fuerzas sociales que apoyan los cambios, debe mantenerse un grado de eficiencia en el funcionamiento del sistema económico que permita satisfacer las necesidades de las mayorías. Si no hay una clara y generalizada conciencia revolucionaria, como de hecho no la hay en la mayoría de nuestros países, entre otras razones por la confusión ideológica a la que hicimos referencia, no se puede prescindir de los resultados económicos a corto plazo, ya que un fracaso en este frente puede enajenar el apoyo de las mayorías.

Otra característica que generalmente acompaña a una política de cambios estructurales es la dinámica propia que adquiere el proceso una vez iniciado, dinámica estimulada inicialmente por lo que denominamos "expresión electoral" de los planes de desarrollo. Sin embargo, cuando las fuerzas sociales se ponen en movimiento resulta muy difícil encuadrarlas en las pautas y secuencias que estipulan los planes.

La experiencia chilena ofrece varios ejemplos: ciertos grupos sociales tomaron conciencia de que existía una real posibilidad de cambiar la situación injusta en que vivían y simultáneamente comprobaron que algunos de sus iguales efectivamente se habían liberado. Esta verificación les hizo evi-

dente que existía una discriminación en su contra. Antes, la injusticia abarcaba a todos; era una fatalidad que habían resistido con resignación, pero ahora, algunos ya se habían liberado y, ¿por qué ellos no?

Citamos a continuación algunos párrafos de un libro de reciente publicación.<sup>2</sup>

Se pudo constatar que los campesinos tomaron conciencia de su derecho a la propiedad, de la injusticia en que habían vivido y de que era perfectamente posible mejorar la situación en un plazo breve. Poco a poco se convirtieron en agentes activos del cambio, presionando para acelerarlo ante las autoridades de gobierno y los representantes políticos. Cuando las expropiaciones se hicieron más frecuentes y los campesinos comprobaban, dentro de una zona determinada, que otros compañeros de infortunio nacían a una nueva vida, demandaban la expropiación inmediata de los predios en que ellos trabajaban. Lo sucedido dentro de una zona contagiaba a otras hasta provocar presiones generales que iban desde la petición administrativa y la gestión política hasta las vías de hecho, expresadas en huelgas y a veces en tomas de fondos para los trabajadores.

La misma publicación refiere otro caso menos dramático aunque igualmente ilustrativo:

En Chile, como en otros países latinoamericanos, existió gran cantidad de propietarios de pequeños predios agrícolas, abandonados por muchos años desde el punto de vista crediticio de asistencia técnica, en los que la productividad y el nivel de ingreso eran bajos, y que estaban desprovistos de sistema alguno de seguridad social. En 1964 el Estado atendía aproximadamente un 8 por ciento de estos propietarios que, además, carecían de organización y actuaban en forma dispersa sin constituir, pese a su número, una fuerza de presión real. En 1970, cerca del 50 por ciento de estos pequeños propietarios se habían conglomerado en asociaciones y cooperativas y recibían asistencia de los organismos públicos especializados. Cuando antes carecían de organización y sólo pocos de ellos eran atendidos por los organismos del Estado, su descontento no tenía expresión; sin embargo, tan pronto como se organizaron y advirtieron que era posible salir de su estado de postergación, hicieron sentir su vigorosa protesta ante las autoridades si éstas no resolvían inmediatamente sus problemas, olvidando que los habían soportado en silencio por generaciones. Una vez más la presencia de una política orientada al cambio, la conciencia de una situación injusta, la certeza de que era posible lograr una posición mejor, todo ello agregado a su organización, dieron origen a grupos de presión con una dinámica propia, cuyos efectos no son fáciles de cuantificar anticipadamente por los encargados de la planificación económica.

El proceso de cambios tiende a sensibilizar a todo el cuerpo social. De ahí que la transformación iniciada en un sector contagie al resto, que las aspiraciones de ayer se conviertan en exigencias inmediatas, y que la injusticia vivida por años llegue a ser insostenible precisamente cuando se vislumbra su solución.

En estas condiciones, ¿es posible prever con cierto grado de certidumbre los efectos económicos cuantitativos originados por los cambios? ¿Cuál

2. Sergio Molina, *El proceso de cambio en Chile. La experiencia de 1965-70*, Textos del ILPES (Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1972), pp. 11-12.

es el horizonte de tiempo requerido para la planificación en estas circunstancias? ¿Cuáles son las preocupaciones reales que desvelan a las autoridades políticas?

En resumen, si existe inestabilidad política, si no hay continuidad en las políticas, si el sector público no domina los centros estratégicos de la producción y el aparato burocrático no está capacitado para tomar decisiones concertadas y, finalmente, si se pretende introducir cambios en la estructura económica y social que hacen muy difícil preparar pronósticos confiables sobre el comportamiento de las distintas variables, ¿cuál puede ser el papel de la planificación?

### C. MODALIDADES DE LA PLANIFICACIÓN FRENTE A CONDICIONES CAMBIANTES

La planificación como sistema de coordinación y de toma de decisiones gubernamentales ha sido un proceso que, en su transcurso, se ha adaptado a las condiciones cambiantes de la historia. Aun en los países de planificación centralizada, donde ésta ha remplazado el mecanismo del mercado, hemos visto que su aplicación práctica estuvo en constante evolución, y hoy está abierto un debate como resultado del cual probablemente se inicien nuevas experiencias.

En consecuencia, no debe extrañar que el sistema de planificación en América Latina esté cuestionado y que se desee ajustarlo a lo que se estima constituyen las exigencias actuales y futuras después de haberse enriquecido con la experiencia de los últimos diez años.

La inestabilidad política limita el horizonte de tiempo de la planificación práctica al período para el cual se eligen las autoridades de gobierno. Esto en modo alguno quiere significar que no sea necesario hacer investigaciones y proyecciones para plazos más largos; lo que se insinúa es que la preocupación y el interés de los gobernantes se centrará casi exclusivamente en el cumplimiento de los objetivos con los cuales ellos se sienten directamente comprometidos.

Al referirnos a la inestabilidad política entendemos que ella puede ser de diferente intensidad. La de mayor grado sería aquella que va acompañada de inestabilidad institucional, situación que ha sido frecuente en América Latina, pero además consideramos dentro de ese concepto la derivada de cambios en la orientación política durante períodos relativamente cortos, y dentro de un mismo gobierno, con lo cual quedarían incluidos en este concepto de inestabilidad casi todos los países latinoamericanos.

La explicación de las causas de la inestabilidad política trasciende los términos de referencia de este documento. Sin embargo, nos parece necesario

indicar que, a nuestro juicio, además de las razones objetivas de insatisfacción que tiene una parte importante de los pueblos de América Latina, lo que los impulsa a buscar fórmulas que les permitan superar su estado actual, se observa una carencia de ideología y una confusión ideológica, que los hace inconstantes en materia de adhesión a cualquiera formulación política. Esto se ha producido porque la expresión político electoral de los programas de desarrollo económico y social ha contribuido a crear en la conciencia popular una visión deformada de la realidad, que los ha inducido a esperar soluciones mágicas, más que a darles el conocimiento necesario que les permita precisar sus responsabilidades individuales las que les compete como grupo social frente a la comunidad. Como las soluciones mágicas hasta ahora no han llegado, se agudizan la frustración y el conflicto.

Esta situación de adhesión inestable hace que adquiera gran importancia la planificación a corto plazo, ya que en gran medida los resultados de la coyuntura pueden determinar la continuidad política en el supuesto que se trate de un país cuyas autoridades elija el pueblo periódica, libre y secretamente.

Esta afirmación no sólo es válida para aquellos casos en que sólo se pretenden cambios cuantitativos, sino que también lo es para los que propician cambios de estructuras. En efecto, si se aceptan las premisas enunciadas sobre debilidad o carencia de ideología y la periodicidad electoral, no se puede descuidar lo que ocurra día a día, porque las transformaciones profundas requieren el apoyo activo y movilizadado de las mayorías, el que podría debilitarse, eventualmente, si no se resuelven sus necesidades más urgentes. Estas últimas están ligadas con aspiraciones muy simples pero que, en muchos casos, requieren una planificación económica y social muy compleja, como son la oportunidad y continuidad del trabajo, la estabilidad del poder adquisitivo de los salarios, la disponibilidad de bienes y servicios en el mercado, la expectativa de superar la marginalidad, etc.

Al enfatizar la importancia de la planificación a corto plazo no pretendemos otra cosa que destacar el vínculo indisoluble entre ésta y el cumplimiento de los objetivos a más largo alcance.

Como punto de partida para elevar el prestigio de la planificación a los ojos del pueblo es necesario que la expresión político-electoral de los planes elimine la presentación de soluciones míticas o mágicas, ya que los resultados siempre serán inferiores a las aspiraciones que despiertan dichos enunciados.

En el transcurso del Seminario suponemos habrá oportunidad para confrontar opiniones sobre este tema con las personalidades políticas que asistan; por el momento sólo queremos hacer explícita nuestra inquietud al respecto.

Normalmente, un grupo político que accede al gobierno de un país con el propósito de introducir cambios en las estructuras políticas, económicas y

sociales predominantes, por lo menos tiene definida la estrategia general que inspirará su acción. Por lo general, la parte más débil radica en el diseño de las medidas específicas que permitan transformar, dentro de un tiempo determinado, las ideas generales en realidad.

¿Qué es lo urgente para la planificación en estas circunstancias? Sin duda ampliar y detallar más la estrategia con las nuevas informaciones que proporciona el acceso al poder, pero además la formulación inmediata de las políticas que se desprenden de la estrategia adoptada y la transformación de esta formulación en las decisiones administrativas y legales que las implementan.

El cumplimiento de esta tarea no puede esperar la elaboración de un plan detallado; por lo tanto, si la oficina de planificación no se incorpora de alguna manera a esta tarea inicial, con seguridad perderá el tren de quienes toman las decisiones y, en mayor o menor grado, cumplirá sólo una función formal.

Esto nos sugiere que debe existir una mayor diferenciación entre las distintas funciones que debe cumplir la planificación, como asimismo disponer del tipo de personal adecuado para desempeñarlas.

En primer término, debe existir un grupo de especialistas dirigido por la más alta autoridad política de la oficina de planificación, quien debe estar profundamente imbuido de la orientación ideológica y política que inspira el gobierno. Dicho grupo debe constituir el núcleo encargado del diseño y *follow up* de la implementación de la estrategia a corto y a largo plazo. Al mismo tiempo este grupo debe estar apoyado por otro encargado de procesar la información, tanto de la procedente de las propuestas de política como de sus resultados. Estos dos factores de decisión de la organización tendrían la responsabilidad, junto con los organismos especializados del Estado (ministerios, banco central, etc.) de planificar la política coyuntural para que ésta sea compatible con las políticas generales del gobierno y las metas estratégicas.

En una segunda línea, bajo la dependencia de un director técnico, debería organizarse la planificación macroeconómica, sectorial, regional, etc., o sea lo que hasta ahora ha constituido el núcleo tradicional de las oficinas de planificación, y cuya función sería hacer explícitas las metas y compatibilizarlas para que sirvan de guía y de control posterior del grado de cumplimiento de los planes. Estos planes podrían abarcar inicialmente el período presidencial, para ser revisados y ajustados al término de cada año, agregándose un nuevo año a la proyección. Su objetivo principal sería orientar y coordinar las decisiones macro y microeconómicas, tanto del sector público como privado; en consecuencia, es un instrumento fundamentalmente de uso administrativo. Como es lógico debería existir una estrecha relación entre este grupo de planificación y el de estrategia, para que este último esté advertido de las desviaciones e incumplimiento de las metas, como a su vez

aquél esté alerta para corregir sus proyecciones y la orientación de los planes en función de cualquier variación originada por factores coyunturales o por cambios en la estrategia.

En algunas oportunidades las oficinas de planificación han visto recargadas sus tareas por la obligación de confeccionar las Cuentas Nacionales. Creemos que esto se ha debido a las deficiencias de las Oficinas de Estadística; pero ya es tiempo de asignar a éstas dicha función a fin de liberar a la dirección política y técnica de la planificación de responsabilidades administrativas y del manejo de un personal excesivo que consume su tiempo en perjuicio del cumplimiento de sus funciones específicas.

Esta mayor diferenciación de las funciones de la planificación, con una clara división entre las que tienen un carácter político de aquellas otras que poseen un predominio de lo técnico, tiene además por objeto proteger la continuidad de los funcionarios con experiencia en la preparación de planes. Es un hecho que si la planificación va a ser un instrumento para promover los cambios, existirá una tendencia a identificar a los planificadores con los partidos políticos de gobierno que impulsan dichos cambios y podría producirse, junto con la rotación de gobiernos, el remplazo de los funcionarios que han logrado mayor experiencia en materia de planificación. El sistema propuesto tiende a evitar dicha práctica.

En la breve descripción de funciones antes efectuada queda claro que el grupo de estrategia debería ser removido si hay un cambio en la orientación política del gobierno, pero no sería necesario remover al resto del personal de planificación. Por el contrario, podrían formarse cuadros más o menos permanentes que dieran garantías de solvencia y continuidad técnica a cualquier gobierno.

#### D. ALGUNOS MECANISMOS OPERATIVOS DE LA PLANIFICACIÓN

Cuando se iniciaron las experiencias de planificación en América Latina se subrayó que su función era primordialmente de coordinación y asesoría. Este criterio se mantuvo con pocas variaciones hasta nuestros días, aunque desde hace algún tiempo ya se hicieron evidentes las deficiencias operativas de la planificación. Probablemente la concepción original estuvo influida por la resistencia que tenían ciertos grupos a la idea misma de la planificación, la que habría aumentado si a la oficina central se le asignaban funciones ejecutivas.

En nuestra opinión es indispensable revisar este criterio, ya que ha quedado demostrado por la experiencia que la gravitación de las recomendaciones emanadas de las oficinas de planificación ha dependido más de las



características de las personas que las dirigen que del peso institucional. Una de las razones que explican esta debilidad se encuentra en que, por lo general, las oficinas de planificación no han dispuesto de instrumentos eficaces para dar confianza a sus recomendaciones.

Uno de los aspectos claves para la orientación del desarrollo económico y social consiste en la asignación de recursos que, para el sector público, se materializa a través de la formulación y ejecución del presupuesto. Esto tiene importancia más significativa en la medida en que el sector público contribuya con una mayor cuota a la formación del producto nacional y en que el Estado ejerza un dominio creciente sobre los centros económicos estratégicos para el desarrollo.

Pensamos que si los recursos que dispone el sector público no se asignan de acuerdo con las prioridades señaladas por la planificación poca esperanza se puede tener de que los recursos privados se orienten de acuerdo con los planes.

La experiencia indica que ha sido motivo de frecuentes conflictos entre las oficinas de planificación y el Ministerio de Economía, Finanzas o Hacienda, según sea el caso, la diversidad de criterios en materia de asignación anual de los recursos públicos. Generalmente se ha impuesto el criterio del ministro bajo cuya dependencia está la oficina de presupuestos, con la consiguiente frustración y pérdida de prestigio de los planificadores.

En consecuencia, y en primer lugar, si en la práctica se quiere dar la importancia que a la planificación se confiere en los discursos de gobierno, debería colocarse bajo su dependencia a la oficina de presupuesto. Parece innecesario abundar sobre el significado de esta reforma administrativa.

En segundo lugar y dentro del mismo tema de la asignación de recursos, nos parece que hubo una deficiencia en la planificación al limitarse ésta al nivel del enunciado de proyectos de inversión, transfiriendo la responsabilidad de la elaboración de las etapas posteriores a los organismos especializados sin haber ejercido una vigilancia sobre este proceso. Esto ha significado que, en general la administración pública continuó haciendo lo que sabe hacer, principalmente obras civiles, descuidándose la tutoría institucional de los proyectos no tradicionales incluidos en los planes y alterándose de hecho las prioridades, ya que, dada la frecuente escasez de proyectos, es muy difícil rechazar los que llegan a la mesa del encargado de asignar los recursos cuando vienen acompañados de estudios completos.

De aquí surgen dos responsabilidades. La primera: que las oficinas de planificación deben asegurar la tutoría institucional para los proyectos no tradicionales; y la segunda: que deben exigir la preparación de programas de preinversión con el objeto de fijar las prioridades a esa altura del proceso, y dar selectivamente el paso a las etapas posteriores de estudios de factibilidad. Es durante esa etapa, y no con estudios terminados, cuando se pueden deter-

minar las prioridades. Esta tarea se hace posible si la planificación dispone del instrumento presupuestario para "persuadir".

Por último, y para indicar los aspectos que nos parecen más esenciales, señalábamos en párrafos anteriores que hay un vínculo indisoluble entre la planificación a corto y a largo plazo. Para asegurar la participación de las oficinas de planificación en las decisiones políticas a corto plazo es preciso que ellas sean la entidad que concentre la totalidad de la información de la coyuntura y que se constituyan en las informantes obligadas de las autoridades encargadas de determinar las políticas. La confección de un presupuesto operativo anual y la revisión periódica de su cumplimiento brindan una oportunidad excelente para que las oficinas de planificación asuman la responsabilidad de su confección, con el auxilio de los organismos técnicos pertinentes, y sirvan de secretaría técnica para el grupo político encargado de su aprobación e implementación.

En resumen, las oficinas de planificación, a través del presupuesto que quedaría bajo su dependencia, influirían en la asignación anual de los recursos del sector público; a través del programa de preinversiones influirían en la orientación del cambio en la estructura productiva a largo plazo; y a través de la elaboración y revisión periódica del plan operativo anual participarían directamente en las decisiones de política a corto plazo. A su vez en su calidad de secretaría técnica estarían informadas y podrían coordinar las políticas coyunturales con las alternativas explícitas en la estrategia global.

A pesar de que estas innovaciones podrían constituir un importante avance para volver operativos los planes, queda todavía por resolver la integración de los agentes económicos y sociales al sistema de planificación a corto y a largo plazo.

### E. LA PLANIFICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN<sup>3</sup>

Este tema bastaría por sí solo para escribir varios documentos de la extensión del presente. De ahí que nos limitemos a formular algunas observaciones que sólo pretendan estimular el debate sobre algunos aspectos relativos a la participación en las decisiones políticas de alcance público y a las razones que nos inducen a ver en tal participación un mecanismo de autorregulación que permita conciliar mejor las aspiraciones y presiones sociales, derivadas de ellas, con la racionalidad económica de los planes.

Se percibe cada día con mayor claridad, especialmente en los países que

3. Véase nuestra obra citada, capítulo II de la segunda parte (pp. 181-193), donde se exponen *in extenso* las ideas que siguen.

han iniciado un proceso de cambio, que los distintos grupos de la sociedad se resisten a permanecer como sujetos pasivos y dispuestos a aceptar imposiciones, cualquiera que sea el origen de las mismas.

Esta situación no puede ser ajena a las preocupaciones de la planificación, campo donde se hicieron avances importantes para contar con el personal idóneo en el manejo de las nuevas técnicas, se mejoró la información estadística, se crearon las oficinas especializadas, etc., pero no se dio forma a una organización que permita integrar a los sectores público y privado, en sus diversos niveles socioeconómicos, en un sistema eficaz de planificación.

Probablemente las condiciones políticas y técnicas del pasado no fueron propicias para afrontar esta delicada cuestión, pero hoy, especialmente en algunos países, se plantea con urgencia la necesidad de establecer formas de participación de la comunidad en las decisiones que les afectan.

### *Niveles de participación*

Nos limitaremos a señalar algunos de los campos donde nos parece evidente y urgente establecer sistemas de participación, con el objeto de hacer más eficaz la planificación y aplicación de las políticas a corto y a largo plazo. Dejaremos fuera de nuestras consideraciones lo que se refiere a la organización de sistemas regionales de opinión que, aun cuando son muy importantes, podrían estructurarse en forma similar al esquema que se adopte en escala nacional.

a] *Un lugar de encuentro.* Un gobierno que dispone de un plan o de un programa político planificado, necesita el apoyo de la comunidad para la aplicación de las medidas que llevan al cumplimiento de los objetivos que se propone conseguir. Este apoyo consiste no sólo en el acuerdo político de las superestructuras, sino que cada día se hace más importante lograr el compromiso de los centros de poder real, los que no siempre están representados en las instituciones tradicionales de mayor jerarquía.

De lo anterior se desprende la necesidad de buscar un lugar de encuentro, que sin duda no será el único, donde se pueda exponer y debatir la estrategia global que seguirá el gobierno para alcanzar sus propósitos de cambio social, los medios que utilizará para lograrlos y las medidas concretas que se propone aplicar. Este encuentro debería realizarse en la esfera política más elevada y con la más amplia presencia de los representantes de los trabajadores y de los agentes económicos y sociales relacionados con el proceso de desarrollo. La amplitud no significa gran número de representantes, sino más bien sugiere que no se excluya a ningún sector de influencia importante.

La secretaría técnica de un comité de esta naturaleza debería pertenecer

al organismo de planificación central con el apoyo de las correspondientes instituciones públicas especializadas. Con esto queremos significar que la preparación de la información y el diseño de los planes y políticas serían de la exclusiva responsabilidad de la administración central, sin perjuicio de las consultas que ésta realice, en la etapa de su formulación, a los distintos sectores económicos y grupos sociales. Además del intercambio de opiniones sobre propósitos, medios y políticas, este comité debería examinar el plan operativo anual que sería reflejo de las medidas a corto plazo requeridas para alcanzar los objetivos de más largo alcance. Aunque este comité no necesitaría reunirse muy a menudo, salvo en su etapa inicial, debería tener un calendario preciso de sesiones en el transcurso de las cuales podrían evaluarse, durante el año, los resultados de las medidas adoptadas.

Para el buen funcionamiento de un organismo de esta naturaleza debe asegurarse su representatividad, y no caer por motivo alguno en el error de presentar sólo informaciones favorables y ocultar las que no favorecen los propósitos gubernamentales. Cualquier vicio en la representatividad o en la fidelidad de los informantes podría hacer que el organismo perdiera prestigio y efectividad, y por consiguiente se transformara en una fuente adicional de conflictos. Es importante anotar también que la responsabilidad ejecutiva debe corresponder exclusivamente al gobierno y que los comités que se establezcan, creados con el propósito de que las decisiones del Poder Ejecutivo tomen en cuenta el pensamiento de la comunidad, sólo deben tener funciones consultivas.

Los riesgos y temores que surgen de una organización de esta naturaleza radican principalmente en el mal uso que podría hacerse de la información anticipada de lo que pretende hacer un gobierno, ya sea para un aprovechamiento económico indebido o para preparar a la oposición política en el conocimiento más detallado de las medidas que se pretende adoptar, lo que perjudicaría su ejecución y entorpecería la acción de los gobiernos.

Aunque estos riesgos son reales, lo importante es saber si sus efectos serían más o menos negativos que los que provocaría el ocultamiento de las informaciones. Los rumores acerca de lo que un gobierno puede hacer o dejar de hacer, especialmente durante un proceso de cambio, crea una incertidumbre que muchas veces origina decisiones económicas y especulativas que habría sido posible evitar, o al menos atenuar, con una información oportuna sobre la realidad.

La revelación repentina de las medidas gubernamentales, sin la posibilidad de apreciar todos sus alcances, abre la posibilidad de originar conflictos sociales y trastornos económicos que pueden comprometer seriamente el cumplimiento de los objetivos de un plan. Y por el contrario, la explicación anticipada y el debate menos acalorado que se produce en una etapa previa a la decisión, permiten evaluar mejor sus consecuencias y proporcionan la

oportunidad para dar a conocer su alcance en un momento en que no hay conflicto y, por lo tanto, cuando no se han tomado posiciones públicas que *a posteriori* harían más difícil la posibilidad de ceder. Por otra parte, en cuanto al tiempo que requeriría esta nueva instancia, resta por ver si sería mayor, en horas de trabajo y en costo social y económico, que el que demora la resolución de conflictos cuyas negociaciones son interminables, con efectos adversos sobre la producción, la tranquilidad social y la solidaridad que necesita el gobierno para cumplir sus planes.

Un sistema de participación como el indicado no garantiza la eliminación de todas las fricciones, pero brinda la oportunidad para que las partes puedan apreciar mejor las consecuencias de sus decisiones. También hace posible, cuando existe una genuina representación, que el pueblo se sienta partícipe efectivo del poder, con las responsabilidades que ello implica, y no mero espectador sin otra conciencia que la de sus múltiples necesidades insatisfechas.

b) *Los comités sectoriales de participación.* En escala macroeconómica, la participación constituye un avance, pero es insuficiente para asegurar una mayor integración de la comunidad en las decisiones públicas. Un paso lógico para hacer que la planificación pase de la recomendación general a la acción concreta sería la creación de comités sectoriales por actividades económicas. En el plan, como es obvio, deben figurar las responsabilidades correspondientes a cada sector. Así, por ejemplo, en el sector industrial será necesario señalar metas de producción para sus distintas ramas, sean del área estatal o privada, volúmenes de inversión, cambios tecnológicos, requerimientos financieros, ocupación global y calificaciones de la mano de obra, etc.; y lo mismo debe ocurrir en los demás sectores. Ello permite crear una estructura de participación desagregada, de carácter permanente que, con la periodicidad que cada caso aconseje, examine en qué forma se están cumpliendo las metas del plan, las dificultades que surjan, la coordinación entre actividades y empresas cuya producción sea complementaria, etc.

c) *Las políticas específicas y la participación.* Por lo que corresponde a la acción específica, deseamos señalar tres áreas en las que la participación tiene ventajas evidentes y pueden constituir, a la par que un factor de movilización popular en torno al plan, un mecanismo eficaz para atenuar los conflictos que derivan de la aplicación de ciertas medidas. Me refiero especialmente a los aspectos relacionados con la ocupación, con la estructura del consumo y los sistemas de abastecimiento y con la política de ingreso.

i) *El empleo.* Uno de los problemas más generalizados en América Latina es el del desempleo y el subempleo de la fuerza de trabajo, el que está vinculado a las raíces más profundas del subdesarrollo. Sería ingenuo pensar,

por lo tanto, que la creación de comités de participación puede eliminar por sí mismo este pesado lastre. Sin embargo, el hecho de que, en conjunto, trabajadores, empresarios y representantes del Estado se aboquen a la formulación, discusión y aplicación de políticas concretas destinadas a superar el desempleo, daría a esta cuestión una jerarquía que hasta la fecha no tuvo y que constituye una de las más grandes injusticias imputables al sistema vigente.

ii] *Abastecimientos y precios.* Un caso menos dramático que el del empleo, pero no menos urgente, lo constituye el nivel y estructura de consumo de las grandes mayorías y las deficiencias de los mecanismos de comercialización, que hacen que los bienes y servicios lleguen hasta ellas en las peores condiciones de calidad y a precios considerablemente elevados.

¿Cuánto podría aprender la burocracia si se estructurara un sistema provincial, regional y nacional, con representantes elegidos directamente por los organismos comunitarios dedicados a estudiar los problemas de precios y distribución de los bienes de consumo en sus respectivas comunidades? ¿Cómo influiría en la asignación de recursos el conocimiento detallado de estos problemas y la participación activa de los representantes de las comunidades afectadas? ¿Hasta qué punto sería posible mejorar las condiciones de vida de estos numerosos grupos humanos apelando a expedientes distintos de los puramente monetarios? ¿Qué posibilidades se abrirían si se cambiase el escepticismo natural en una adhesión a las medidas de un determinado gobierno? ¿Cuánta capacidad organizativa se pierde por la acción individual y dispersa de estos grupos que carecen de la suficiente información y orientación, como así tampoco tienen acceso a los centros de información y de decisión? ¿Qué valor e importancia podrían poseer estos grupos organizados cuando se registren deficiencias temporales de abastecimiento? La simple enumeración de las ventajas que lograría una organización de este tipo es más que suficiente para emprender una empresa de esta naturaleza, en la cual son mínimos los riesgos y parecen evidentes los beneficios sociales, económicos y políticos.

iii] *Las remuneraciones y el ingreso.* Creemos que este rápido enunciado permite percibir que la participación puede ser ventajosa para lograr una mayor eficacia en la planificación y en la aplicación de la política gubernamental. Además, existen otros aspectos positivos dignos de tomar en consideración entre otros, la política de ingresos y, en particular, la determinación de salarios y precios.

Tradicionalmente, las discusiones en materia de salarios y precios se han llevado a cabo, caso por caso, en los peores momentos, cuando las posiciones de las partes fueron fijadas después de un proceso de regateo cuyo punto de partida es reconocidamente irreal. Resulta extremadamente difícil mantener una política de ingresos ceñida a alguna pauta preestablecida cuando los

trabajadores, los empresarios y los representantes del Estado deben enfrentarse para hacer una demostración de fuerza y habilidad. Nadie quiere verse expuesto a una pérdida de prestigio; en esa condición, todos deben hacer concesiones. Sólo los grupos débiles sin capacidad de negociación tienen que acatar la norma preestablecida, y es por esta razón que se mantienen en su posición postergada acumulando frustración y rencor.

Durante el año las partes estudian mutuamente sus debilidades para obtener ventajas en el enfrentamiento final, como si se tratara de enemigos y no de una comunidad de trabajo. Estas características que se dan en forma generalizada dentro del sistema capitalista, y hasta en las empresas estatales —aunque su motivación no sea el empleo del lucro sino la acumulación y la expansión—, tienen como consecuencia que, en mayor o menor grado, la disputa se traduzca en pérdidas de producción y alza de precios. En las discusiones singulares se hace casi imposible explicar las razones de equidad colectiva que están implicadas en una pauta para fijar salarios y los efectos que la resolución de cada caso pueden tener sobre el resto del sistema.

Quienes han tenido que enfrentar en la práctica una negociación para fijar remuneraciones saben lo frustrante que resulta un proceso donde cada caso individual puede tener justificación, tanto en términos absolutos, por el nivel generalmente bajo de los salarios en relación con las necesidades de una familia, como relativos, dada la existencia de niveles de ingreso mucho más elevados en otras actividades públicas o privadas. Además de reconocer estas situaciones individuales injustas, es imposible muchas veces hallar para ellas una solución satisfactoria en relación con los montos y plazos solicitados dado el efecto generalizador de las soluciones parciales.

Para resolver esta situación hay tres caminos posibles. Se puede aceptar el sistema tradicional, tratando que el regateo y el conflicto conduzcan al punto más cercano de lo que se desea obtener, se puede elegir la coerción y la fuerza para fijar en qué forma se distribuirá el ingreso y el comportamiento de las demás variables socioeconómicas; y, finalmente, se puede intentar la participación continuada y persuasiva en la toma de decisiones que afectan a los distintos grupos sociales entre los cuales debe distribuirse el ingreso. Esta última solución implica una estructura de participación en varios niveles.

El nivel más alto correspondería a la discusión de la política global de ingresos. En esta etapa habría que presentar los objetivos a corto y a largo plazo que perseguiría dicha política —tal como la propugna el plan general aprobado— y los medios para lograr esos objetivos, tales como aumentos de producción, precios, remuneración del capital y el trabajo, políticas sociales (salud, educación, vivienda, cambios en la propiedad, etc.) y tributación. El propósito de esta presentación sería confrontar el criterio de los representantes de los trabajadores y empresarios con el de las autoridades políticas y técnicas del gobierno.

Una vez aprobadas las pautas generales, éstas deberían ser comunicadas a los comités sectoriales para considerar en qué medida podría haber incompatibilidades en un nivel más desagregado. Los acuerdos sectoriales, a su vez, deberían darse a conocer a las comunidades de trabajo o empresas para adecuar dichas pautas a las peculiaridades de cada unidad productiva. Todo esto constituiría un proceso continuo y permanente, para que lo que hoy constituye el punto crítico y conflictivo se convierta en una mera formalización de resultados.

No somos tan ingenuos como para pensar que la participación hará desaparecer las fricciones entre los intereses contrapuestos que existen dentro de la sociedad. Sin embargo, creemos que una confrontación más institucionalizada de estos mismos intereses, basada sobre una amplia participación que realmente democratice el proceso de toma de decisiones, podría constituir un avance para lograr la solidaridad indispensable que se requiere para superar el subdesarrollo y un mayor grado de racionalidad en el curso del proceso.

Tampoco desconocemos el riesgo que existe en un sistema político pluralista y democrático que, a través de la participación, traslade la lucha política a los distintos planos de las decisiones gubernamentales y de las unidades productivas. Sin embargo, existe como contrapartida el interés directo que tendrían los trabajadores en el resultado de esta gran empresa, lo que podría hacer predominar el sentido de eficiencia sobre los intereses puramente partidistas en la elección de sus representantes.

No hay experiencias suficientemente numerosas y sostenidas para deducir de ellas una conclusión generalizable sobre un determinado modelo de participación.

De todos modos, el problema existe, las presiones para actuar son crecientes y el dilema entre coerción y participación se hace cada día más evidente.



# LA PLANIFICACIÓN EN EL PROCESO DE CAMBIO<sup>1</sup>

ANTONIO NILSON HOLANDA

Nos proponemos analizar dos aspectos principales: en primer lugar, cuál es el papel y la función de la planificación en el proceso de transformación de la sociedad que aspira al desarrollo; en segundo lugar, cuáles son los obstáculos principales que se oponen al establecimiento de un sistema de planificación en ese mismo tipo de sociedad. En otro documento presentado a este Seminario se hace un breve análisis de la experiencia de la planificación en el Brasil durante los años más recientes. No abordaremos problemas estrictamente técnicos o metodológicos de la planificación, de la que sólo subrayaremos los aspectos administrativos e institucionales.

## A. EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN EN EL PROCESO DE CAMBIO SOCIAL

El desarrollo económico puede ser definido como un complejo proceso de cambio social global. Es una tarea de profunda transformación de la sociedad que tiene implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales. De esta manera no tiene simplemente una dimensión cuantitativa sino también una característica esencialmente cualitativa.

Desde un punto de vista estrictamente económico, el desarrollo es un proceso de transformación estructural del sistema económico, a largo plazo, con el consiguiente aumento de los factores disponibles y/o su mejor utilización, cuyo resultado final debe ser el incremento del ingreso real *per capita* de la comunidad y, por consiguiente, el mejoramiento de los niveles de consumo y bienestar de su población.

En el marco de los actuales países subdesarrollados, las modificaciones estructurales mencionadas se refieren, principalmente, a las alteraciones en la composición de la demanda global y en la estructura productiva del sistema económico, con creciente integración y diversificación de sus diferentes sectores, junto con modificaciones institucionales que aseguren la distribución de los frutos del desarrollo a un segmento cada vez mayor de la población total.

En general, podemos decir que el proceso del desarrollo se caracteriza:

1. Traducido del portugués.

- por la elevación del ingreso *per capita* de la población;
- por la integración más amplia de las actividades de todo el sistema económico, eliminando la concentración o dependencia excesiva de algunos pocos sectores o actividades;
- por la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso, entre sectores, regiones y personas;
- por las alteraciones en la estructura de la formación del ingreso (reduciendo por ejemplo, la participación del sector primario y aumentando la del sector industrial y del sector de transportes) en la composición del producto industrial (aumentando la participación relativa de la producción de bienes de capital y de bienes intermedios y disminuyendo la participación de bienes de consumo);
- por el mejoramiento de las condiciones sociales y culturales de toda la población, tales como la reducción de los índices de analfabetismo, el aumento de las matrículas escolares, la ampliación de las oportunidades de progreso social, la eliminación de tabúes y prejuicios y el mejoramiento de las condiciones de salud, nutrición, higiene y vivienda de la comunidad.<sup>2</sup>

Considerado en esos términos, el desarrollo constituye la meta principal de los programas de gobierno de todos los países subdesarrollados del mundo.

Y la función básica de la planificación es contribuir a la aceleración de ese proceso de cambio y transformación.

### 1. La planificación y los sistemas políticos

De ahí que sea conveniente definir con la mayor precisión posible qué entendemos por planificación.

Algunos suponen que la idea de la planificación está necesariamente asociada a un determinado sistema político, mientras que otros entienden que la planificación sólo significa el empleo de determinadas técnicas estadísticas y econométricas.

En realidad, la planificación no es ni lo uno ni lo otro, pues también es una determinada forma de organización de la sociedad fundada en las dos hipótesis básicas siguientes:

2. Véase Celso Furtado, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Río de Janeiro, Fondo de Cultura, 1961) y *Teoría y política del desarrollo económico* (México, Siglo XXI, 1973); Fernando de Oliveira Mota, *Manual de desenvolvimento econômico* (Río de Janeiro, Fondo de Cultura 1964); W. Arthur Lewis, *The theory of economic growth* (Illinois, R. D. Irwin, 1955); Charles Kindleberger, *Economic development* (Mc Graw Hill, 2a. ed., 1965); Everett D. Hagey, *The economics of development* (Illinois, R. D. Irwin, 1968); G. M. Meier y R. E. Baldwin, *Economic development: theory, history and policy* (Nueva York, J. Wiley and Sons, 1957).

- a) una utilización racional y sistemática de los recursos de la sociedad es preferible a un régimen productivo anárquico e inconexo;
- b) en la utilización de esos recursos de la comunidad el interés social o colectivo debe prevalecer sobre el interés individual, dentro de los límites que se juzguen aceptables.

En ese sentido, la planificación es adaptable a cualquier sistema político.

Por otro lado, la transformación social, tecnológica y política del mundo moderno hace cada vez más fluidas las fronteras que históricamente caracterizaban la dicotomía tradicional de capitalismo *versus* socialismo (o liberalismo *versus* intervención gubernamental).

Quizás en la actualidad no se encuentre ningún ejemplo de capitalismo puro, pues casi todos los países del mundo occidental han adoptado un sistema mixto de libre empresa e intervención gubernamental.

Algunos creen que marchamos hacia la consolidación de un sistema intermedio entre la empresa privada y la economía colectiva, y que la distinción fundamental debe referirse a las economías controladas *versus* las economías no controladas.

Lerner, por ejemplo, define la economía *controlada* como una sociedad democrática organizada racionalmente, cuya política económica tendría por objeto el pleno empleo, la abolición de los monopolios y del derroche y la reducción en las desigualdades del ingreso.<sup>3</sup>

La adopción de ese modelo mixto o ecléctico tiende a preservar las ventajas de uno y otro sistema, tratando de conciliar el dinamismo de la libre empresa capitalista con el racionalismo de la planificación socialista y, al mismo tiempo, procura evitar el desperdicio y la anarquía de la producción capitalista o la burocratización y lentitud de ciertos aspectos de la administración socialista.<sup>4</sup>

El grado de intervención gubernamental en la actividad económica varía de país a país, en función de diferentes condiciones históricas y caracte-

3. Abba P. Lerner, *Teoría económica del control*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, p. 17.

4. En su trabajo sobre "Política y programas de desarrollo" afirma Chenery: "Una actitud básica de la mayoría de países democráticos consiste en limitar la intervención de los aspectos de la actividad económica en que no parece dar resultados óptimos el libre juego de las fuerzas económicas" (*Boletín Económico para América Latina*, marzo de 1958). En su discurso al tomar posesión del cargo de Ministro de Planificación y Coordinación General de Brasil el 3 de noviembre de 1970, João Paulo dos Reis Velloso afirmó: "Una revisión de la tendencia a la estatización iniciada en 1964 y revigorizada a partir de 1967, impone la ejecución de una estrategia de "equilibrio social" (una expresión de Galbraith) entre el gobierno y el sector privado. *Trata de limitar en forma clara y socialmente aceptable, la esfera de actuación de uno y otro, y de definir las reglas básicas de funcionamiento.* El sentido general del equilibrio necesario ya fue definido: *proporcionar condiciones para la viabilidad y la expansión del sector privado, evitando el ingreso del gobierno en áreas que funcionen mejor bajo la iniciativa privada.*

rísticas económicas, políticas y sociales diversas, pero, como lo señala Tinbergen, de un modo general durante los últimos 50 o 100 años se ha observado un movimiento del *feudalismo* hacia el *capitalismo* de libre empresa, y de éste hacia un sistema mixto.<sup>5</sup>

En el mundo moderno, los dos polos opuestos en ese sentido acaso están representados por Estados Unidos, el menos intervencionista entre los países llamados capitalistas, y la Unión Soviética, el más ortodoxo entre los países socialistas. De un modo general puede decirse que en los países occidentales el gobierno controla cerca del 25 por ciento del producto total de la economía. En Francia, “además de sus tradicionales actividades fiscales y monetarias, el gobierno controla un cierto número de empresas que son responsables de cerca de 30 por ciento del producto nacional”. Por otro lado, el gobierno francés “es responsable, directa o indirectamente, de cerca de 50 por ciento de las inversiones”.<sup>6</sup>

En otros países subdesarrollados, no comunistas, como la India, Turquía y Brasil esos porcentajes tienden a ser más elevados.

Mientras en los países capitalistas se ha observado, durante el período de posguerra, una tendencia hacia una creciente intervención del Estado en las actividades económicas, en los países socialistas se ha hecho perceptible, durante los últimos años, una evolución en sentido inverso. En efecto, como observa Waterston, “mientras la planificación en las economías socializadas tiende a ser menos detallada y menos centralizada, la planificación del desarrollo en las economías mixtas tiende a ser más detallada, más comprensiva y más centralizada”.<sup>7</sup>

Desde la introducción de reformas en Yugoslavia en el período de 1951-52 y en Polonia a mediados de 1956, “se realizan muchas experiencias en todas partes en un intento de encontrar un orden social mejor, y el resultado de esos esfuerzos es que los sistemas occidental y socialista han comenzado a alcanzar una cierta medida de aproximación”.<sup>8</sup>

Así en Yugoslavia no más del 50 por ciento de la producción está controlada por el Estado, mientras que en Polonia prácticamente toda la agricultura está en manos del sector privado. La Unión Soviética ha sido más lenta y cautelosa en relación a este movimiento reformista de liberalización y descentralización del proceso de planificación; allí la actividad privada conti-

5. Jan Tinbergen, *Development planning* (McGraw Hill, 1967), pp. 34 y 70.

6. François Le Guay, “Political and Administrative Problems of Implementing the French Plan”, en OECD, *Development plans and programs* (Paris, 1964), p. 27.

7. Albert Waterston, *Development planning, lessons of experience* (Johns Hopkins, 1965), p. 46.

8. Jan Tinbergen, *Development planning*, ob. cit. p. 70 y Oskar Lange, “Las conferencias inéditas” en *El Trimestre Económico*, núm. 102 (México, abril-junio de 1959).

núa restringida a las profesiones liberales, a la industria de construcción civil y a algunos sectores de la agricultura y el comercio minorista.<sup>9</sup>

## 2. El concepto y los objetivos de la planificación

De esa suerte, para generalizar y hacer lo suficientemente neutral el concepto de planificación, podemos definirlo como la aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y evaluar cursos de acción alternativos, con el objeto de tomar decisiones adecuadas y racionales que sirvan de base para la acción futura. "Planificar es decidir anticipadamente lo que debe hacerse, o sea, un plan es una línea de acción preestablecida", dice Newman.<sup>10</sup>

Basados en esa definición de la planificación, en un sentido lato, podemos definir la *planificación económica*, en un sentido estricto, como el proceso de elaboración, ejecución y control de un plan de desarrollo que incluye el enunciado de objetivos generales y de metas específicas, tendientes a elevar los niveles del ingreso y bienestar de la comunidad, y facilitar así la ordenación sistemática del conjunto de decisiones y medidas necesarias para la consecución de esos objetivos, al menor costo y con la mayor rapidez.

Ese proceso incluye casi siempre un diagnóstico, base fáctica de la planificación, y un pronóstico, expresión de las aspiraciones colectivas o de los objetivos a ser alcanzados.<sup>11</sup>

9. *Ibidem*: Véase también la citada obra de Albert Waterston, *Development planning*, cap. IV, y Branko Horvat, "Planning in Yugoslavia", en OECD, *Development plans and programmes* (1964), p. 149. En el caso particular del Brasil, el documento *Metas e bases para la acción del gobierno* definió como una de las conquistas esenciales a alcanzar por la acción del gobierno, "la consolidación de un sistema de equilibrio entre el gobierno y el sector privado con la presencia de la empresa pública, de la empresa privada nacional y de la empresa extranjera, en proporción que asegure la viabilidad económica y política del sistema". Por otro lado, una de las normas básicas de actuación del gobierno es "la ausencia de compromisos, salvo con los intereses nacionales y la colocación de los mismos sobre la base de todas las definiciones de política externa e interna", Ministerio de Planificación *Metas e bases para a ação de governo; síntesis* (Río de Janeiro, IBGE, 1970), pp. 9-10. El Primer Plan Nacional de Desarrollo (1972-74) señala como una de las características del modelo económico que se pretende construir en Brasil, "la incorporación de los modernos instrumentos de evolución de las economías desarrolladas, entre las cuales se destacan: 1] influencia creciente del gobierno en la gestión del sistema económico con expansión de sus inversiones y de su capacidad de reglamentación; 2] incremento de la prosperidad social para la elevación anual del nivel del ingreso y del patrón de bienestar; 3] coherencia y racionalización de las decisiones, mediante la planificación a largo plazo" (p. 7).

10. William Newman, *Acción administrativa*, p. 15.

11. Los términos planificación, programación y plan son aquí utilizados, más o menos con el mismo sentido. Un lenguaje más preciso exigiría tal vez que se distinguiese entre *plan*, en el sentido de conjuntos de metas establecidas periódicamente (planes anuales, bienales y quinquenales), basado sobre un proceso de planificación que comprendería todas las instituciones, recursos, métodos y técnicas necesarias para la elaboración del plan. La técnica de identificación y análisis de las variables económicas importantes y la elaboración de proyecciones constituiría la *programación* propiamente dicha.

Todos y cada uno de los tipos de planificación, a despecho de las formas complejas y variadas que puede asumir (planificación para períodos de guerra, planificación física, planificación urbana, planificación de reconstrucción de posguerra, planificación anticíclica y planificación para el desarrollo, etc.), tienen algunas características básicas comunes: procurar el establecimiento de una relación entre el presente, el pasado y el futuro; definir cursos alternativos de acción para los años venideros, analizar criterios para una selección entre las alternativas disponibles; anticipar soluciones para problemas predecibles; y especificar las medidas de política económica necesarias para remover los obstáculos que limitan el crecimiento del ingreso y el cambio estructural de la economía.

Conforme lo señala Waterston, "el crecimiento económico acelerado y el cambio estructural son los dos objetivos principales, expresos o implícitos, de la planificación del desarrollo". De esa manera, sólo se debe admitir que un determinado país tiene un sistema de planificación para el desarrollo si su gobierno trata "en forma deliberada y continua de acelerar la tasa de crecimiento económico y el progreso social y alterar las condiciones institucionales que sean consideradas como obstáculos para la consecución de ese objetivo".<sup>12</sup>

### 3. *La necesidad de la planificación*

Las exigencias de la planificación económica, en los países subdesarrollados, han crecido en forma notable durante los últimos años, en función de los siguientes factores, entre otros:

- a) la toma de conciencia de que el sistema de precios es incapaz de provocar, en países subdesarrollados, las transformaciones estructurales necesarias para que la economía ingrese a una etapa superior de crecimiento auto-sostenido, con un ritmo compatible con las exigencias y aspiraciones de la comunidad; se señalan con creciente frecuencia las siguientes deficiencias del sistema de precios;
  - imperfección del mercado, bajo la forma de monopolios y oligopolios, junto con obstáculos institucionales para la movilidad de factores, que restringen o eliminan las ventajas del sistema competitivo en una economía de mercado;
  - las disparidades entre los costos sociales y privados permiten la existencia de economías externas y costos de oportunidad de factor diferentes de los de sus costos de mercado;

12. Albert Waterston, *Development planning*, ob. cit., pp. 17-21.

- los problemas específicos de la economía moderna que dependen de la creciente complejidad de los procesos tecnológicos de plazos más prolongados de gestación de proyectos, de mayor interdependencia en las decisiones de inversión y, en consecuencia, de mayores riesgos para el empresario privado;<sup>13</sup>
  - los problemas estructurales que generan desigualdades en la distribución del ingreso entre personas y regiones, y que dan origen a la insuficiente tasa de formación del ahorro;
- b] la comprobación de la debilidad del sector empresarial privado (falta de iniciativa, espíritu comercial, rigidez de la estructura social etc.), y la consiguiente presión sobre el instrumento gubernamental al que se transfiere responsabilidades crecientes en el campo del desarrollo económico y social;
- c] la existencia de condiciones históricas e institucionales bastante diferentes de las que posibilitaron el desarrollo de los países de Europa Occidental y América del Norte dentro del contexto socio político del capitalismo liberal.<sup>14</sup>

Esas condiciones indican que, en la mayoría de los países subdesarrollados, los mecanismos del mercado no son suficientes para garantizar el uso eficiente de los recursos y para asegurar una tasa de crecimiento capaz de atender las exigencias creadas por la revolución de las expectativas crecientes de la comunidad.

#### 4. *La planificación y el cambio*

Por eso, dentro del proceso de cambio social en que se realiza el desarrollo económico, la planificación tiene dos funciones principales: una de naturaleza económica y otra de naturaleza política.

Desde el punto de vista económico, la planificación permite neutralizar o eliminar las distorsiones del mercado, corregir las deficiencias y limitaciones de la iniciativa empresarial, orientar y racionalizar toda la acción del

13. "No hay duda que la economía de mercado, abandonada a su arbitrio, da respuestas erradas en los países subdesarrollados. Los precios no reflejan correctamente los costos relativos. Las oportunidades de reducción de riesgos a través de una acción coordinada son insignificantes. Se presta atención insuficiente al valor del conocimiento adquirido mediante las actividades no rentables y, así, sucesivamente", Lewis, *Development planning*, ob. cit., p. 18.

14. Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, textos del ILPES (México, Siglo XXI, 4a. ed., 1973), segunda parte.

gobierno, creando de esa manera las condiciones básicas para un desarrollo más acelerado.

Esto no significa que la planificación deba sustituir o excluir los mecanismos del mercado; muy por el contrario, la planificación puede tener por objeto precisamente eliminar los obstáculos que impiden el funcionamiento eficiente de esos mecanismos.

Desde el punto de vista político, al presentar una visión de la sociedad futura que se pretende construir, la planificación da sentido y orientación al proceso de cambio social, ofreciendo las siguientes ventajas en relación a una estrategia de desarrollo no planificado:

- a] facilita la aceptación de los sacrificios del presente e induce a la movilización colectiva necesaria para el esfuerzo del desarrollo;
- b] permite establecer una división racional de funciones entre el gobierno y la empresa privada, y, oportunamente, entre la empresa nacional y la empresa extranjera;
- c] la posibilidad de identificación previa de aquellos costos del desarrollo (urbanización, contaminación ambiental, etc.), que podrían ser limitados o evitados, en gran parte, mediante una acción normativa adecuada del Estado.

En síntesis, la planificación permite que la sociedad tome una opción consciente en relación a todos esos problemas favoreciendo, de esta manera, la formación de un amplio consenso social que amortigüe las fricciones inherentes al proceso de cambio. En ese orden de ideas, podemos afirmar que no existe opción alguna entre planificar y no planificar, sino entre planificar bien y planificar mal.<sup>15</sup> Eso no significa, que sea fácil institucionalizar un proceso de planificación y utilizar los mecanismos de ese proceso en forma eficiente y adecuada. Para lograr ese objetivo, deberán superarse muchos obstáculos, y el escepticismo con que se encara la idea de la planificación en muchos países explica el relativo fracaso de sus experiencias en ese campo, por la imposibilidad de superar esos obstáculos.

## B. LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN

La iniciación y ejecución eficaz de un proceso de planificación, en cualquier país, presupone la existencia de una serie de condiciones favorables, en términos institucionales, administrativos y técnicos.

15. Antonio Delfim Netto, *Planejamento para o desenvolvimento econômico*, (São Paulo, Livraria Pioneira), pp. 13-14.



*Institucionalmente*, la planificación requiere el apoyo político, la comprensión y participación popular, la fundamentación legal adecuada, la estabilidad, solidez y prestigio del gobierno.

*Administrativamente*, se hace necesaria no solamente la creación de una organización específica, con la responsabilidad de formular y coordinar la ejecución de los planes de desarrollo, sino también impregnar toda la maquinaria administrativa del Estado con una filosofía de planificación que elimine los obstáculos de la burocracia tradicional y asegure una integración de esfuerzos para la consecución de los objetivos comunes del desarrollo.

*Técnicamente*, la planificación exige informaciones estadísticas adecuadas y personal técnico capaz.

El principal obstáculo para establecer un sistema de planificación proviene del hecho de que esas condiciones rara vez suelen darse en los países subdesarrollados.

### 1. Cuestiones básicas

Desde el punto de vista institucional y administrativo tendrán que resolverse las siguientes cuestiones básicas:

- 1] La obtención de un elevado consenso general en torno a los objetivos e instrumentos de la planificación.
- 2] La definición de una adecuada división de funciones y de responsabilidades entre los agentes políticos y los elementos técnicos que intervienen en el proceso de la planificación.
- 3] La armonización de los objetivos económicos y sociales aparentemente conflictivos.
- 4] La definición del grado de coerción y de los alcances del plan, lo que depende del tipo de organización política de la sociedad, sea una federación o un país unitario, y acorde con la naturaleza compulsiva o indicativa del plan.
- 5] La decisión sobre el grado de centralización o descentralización del proceso de planificación y el establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación que aseguren la integración de las diferentes etapas del proceso de planificación (planificación, *follow up*, evaluación, revisión y control).
- 6] La combinación de un grado adecuado de organización formal con cierta informalidad necesaria para el debate técnico, a fin de poder encarar la conveniencia de mantener alguna rigidez en la estructura básica sin perjuicio de la flexibilidad operativa del sistema de planificación.

- 7] La armonización de los objetivos, instrumentos y mecanismos de ejecución de las políticas a corto y a largo plazo.
- 8] El adiestramiento de la burocracia tradicional y la modernización de la estructura administrativa del gobierno para el cumplimiento de las tareas de la planificación.

## 2. *Consenso social*

Frente a esas cuestiones, el primer problema que debe encararse es el grado limitado de consenso social en torno a los objetivos e instrumentos de la planificación.

Esa falta de consenso puede ser observada en el hecho de que, en muchos planes, los objetivos parecen definidos en forma vaga e imprecisa (o aun contradictoria, por la falta de armonización de los objetivos hasta cierto punto conflictivos), las prioridades están mal definidas y los instrumentos no aparecen adecuadamente especificados.

Además, ese consenso parece particularmente débil cuando se verifica con frecuencia que los planes no incluyen una adecuada reserva de mecanismos para su ejecución. Por eso, no es raro que los planes tiendan a transformarse en documentos meramente formales que expresan intenciones y aspiraciones, pero que no constituyen instrumentos válidos para la movilización del gobierno y de la sociedad en general en función del desarrollo.

Eso es, en gran parte, consecuencia de la inestabilidad política y del bajo nivel de los patrones culturales y de organización social característicos de los países subdesarrollados.

Dos dilemas básicos ilustran ese tipo de problema. Uno se refiere a la dicotomía, elaboración *versus* ejecución del plan, y el otro se refiere a la delimitación de las funciones técnicas y políticas durante las diferentes fases del proceso de planificación.

Aun cuando se consigue establecer coincidencias con relación a los objetivos del plan en su fase de elaboración, los intereses políticos conducen a la falta de coherencia, con disensiones y conflictos, en torno a los instrumentos y medios necesarios para alcanzar esos objetivos debido a la ausencia de una visión clara de las limitaciones y de las prioridades.

Conforme lo señala Daland, la preparación de un plan de desarrollo tiende a tener siempre valores positivos para mantener la vigencia del régimen político que toma esa iniciativa; mas, la ejecución de ese mismo plan tiende a manifestar valores negativos para el mantenimiento de la vigencia de ese mismo régimen.<sup>16</sup>

16. Robert Daland, *Brazilian planning, development, politics and administration* (Chapel Hill, North Carolina University Press, 1967).

En efecto, el limitado consenso que se logra obtener cuando se trata de la formulación de objetivos futuros desaparece rápidamente cuando llega el momento de adoptar las medidas y hacer los sacrificios necesarios para convertir en realidad esos objetivos.

Todos quieren recibir los beneficios del desarrollo, pero pocos están dispuestos a pagar los costos de los sacrificios que exige el logro de ese desarrollo.

De ahí que el gobierno siempre logre apoyo para elaborar planes y tan rara vez encuentre apoyo político para ejecutar los mismos. Al jolgorio de la celebración con que se reciben los nuevos planes sigue una especie de conspiración colectiva para impedir su ejecución.

### 3. La función política y la función técnica

En parte las consideraciones que acaban de hacerse se relacionan con el segundo dilema al que antes se hizo referencia y que trata de la división de las responsabilidades entre políticos y técnicos a lo largo del proceso de planificación.

Se observa algunas veces que hay una inversión del proceso normal de división de esas responsabilidades, en el sentido que los técnicos pretenden formular planes y definir sus directivas y los políticos procuran interferir en su ejecución, cuando normalmente la formulación del plan debería ser una tarea política y su ejecución una función técnica.<sup>17</sup>

Sin duda, no es fácil lograr esa división de atribuciones no sólo porque los aspectos técnicos y políticos están estrechamente relacionados entre sí, sino también porque una adecuada definición de responsabilidades entre técnicos y políticos exigiría un patrón de disciplina en el proceso administrativo y en el sistema de organización política muy superior al existente en los países subdesarrollados. Sobre todo, eso exigiría de parte de los dirigentes políticos una visión más comprensiva y global del proceso de desarrollo, y también una noción precisa de la jerarquía y del grado de importancia de los diferentes objetivos nacionales en sustitución del tradicional parroquialismo político que hace tan difícil realizar cualquier trabajo de planificación.

17. Como observa Pajestka, "los políticos a menudo no participan suficientemente en el proceso de planificación y prefieren dejar esa función a los expertos en planificación. Luego los expertos realizan funciones que deben ser modificadas por las autoridades políticas. Como resultado de esto, el plan puede resultar un documento que representa opiniones técnicas más que opciones políticas. Por consiguiente, la política tiende a desarrollarse dentro de sus propios lineamientos sin beneficiarse de las ventajas que ofrece la planificación. La planificación resulta ineficiente y la política no está planificada". "Planning methods and procedures and planning implementation", en Naciones Unidas, *Planning and planning implementation* (Nueva York, 1967).

Una distinción útil en ese sentido es la que clasifica los objetivos del plan en *finales* (o básicos) y *derivados*. Los objetivos finales corresponden a una síntesis de la filosofía de la planificación del país, con indicación de las metas finales a las que debe estar subordinada toda la política del gobierno en el campo económico. Ese objetivo-síntesis se expresa casi siempre en términos puramente cualitativos. La fijación de los objetivos *derivados* corresponde a la indicación, en términos cuantitativos y objetivos detallados referentes a las metas específicas que será necesario alcanzar para que sean logrados los propósitos generales de la política económica, definidos en los objetivos generales.

Habitualmente, los objetivos de un plan se expresan en forma derivada, comenzando por la definición de las tasas de crecimiento y las metas globales relacionadas con las principales variables macroeconómicas (producción, consumo, ahorro, formación de capital, empleo, exportaciones e importaciones, nivel de precios, etc.), y, a partir de aquí, se especifican las metas sectoriales y, finalmente, se indican los proyectos que deberán integrar el plan. Paralelamente, se deberán escoger los instrumentos o medios de acción, cuantitativos y cualitativos, con los cuales se pretende alcanzar los objetivos fijados.

El proceso de definición de los objetivos finales y derivados y la selección de los instrumentos es, al mismo tiempo, político y técnico. Sin embargo, a medida que se pasa de lo general a lo particular, los objetivos finales para las metas específicas y la selección de los instrumentos, se reduce la connotación política y aumenta la gama de decisiones de naturaleza técnica.

La definición de los objetivos finales es una tarea de carácter eminentemente político. Con todo, una vez definidos los objetivos finales, las etapas siguientes del proceso exigen la solución de problemas esencialmente técnicos, a saber: compatibilidad y eficiencia.

De un lado, al definir los objetivos derivados y al formular alternativas de acción, es preciso resguardar la consistencia, coherencia y *compatibilidad* de los diferentes aspectos del plan. La compatibilidad entre las metas globales y sectoriales, las orientaciones nacionales y políticas regionales, los objetivos de producción, empleo, formación de capital y distribución del ingreso, metas e instrumentos, recursos y necesidades, y así sucesivamente.

Por otra parte, una vez definidas algunas alternativas de acción, internamente consistentes, se hace necesario escoger la mejor alternativa, lo que constituye un problema de optimización o *eficiencia*. De esa manera, la selección de los instrumentos de política económica debe estar también condicionada, en gran parte, por sus características de eficiencia.

#### 4. *Los objetivos económicos y sociales*

El tercer gran problema se refiere a la compatibilización de los objetivos económicos y sociales aparentemente conflictivos. Y decimos aparentemente

te, porque ese problema posee, en la práctica, una complejidad menor que la que normalmente se le atribuye en las discusiones teóricas.

Los gobiernos continuamente toman decisiones sobre cuánto y cómo deben invertir en sectores económicos y sociales, y pese a las imperfecciones y deficiencias del proceso de toma de decisiones gubernamentales, se puede deducir una especie de "preferencia evidente" de la comunidad en relación a las prioridades del desarrollo económico y social.

Indudablemente, esa preferencia sólo puede ser verificada *ex post* y, además, muchas de esas decisiones se toman en forma aleatoria, inconsciente o inconsistente. Así y todo, eso significa únicamente que el proceso decisorio tiene que ser perfeccionado, y si permanece aún como algo rutinario e irracional, gran parte de la responsabilidad debe atribuirse a los técnicos y especialistas vinculados al sistema de planificación. Es fundamental que esos planificadores no se refugien en formulaciones econométricas abstractas o en cómodas especializaciones sectoriales o subsectoriales, y se propongan desenvolver mecanismos simples y adecuados de análisis de las implicaciones económicas y sociales de las grandes decisiones que exige el proceso de planificación.

Es necesario crear mecanismos objetivos de evaluación, basados en un adecuado esfuerzo de investigación, que permitan proporcionar a los dirigentes políticos un mínimo de informaciones sobre el *trade-off* entre las diferentes políticas regionales y nacionales, o entre una determinada política de salarios y una política alternativa de aumento de las inversiones sociales, o sobre las implicaciones y consecuencias prácticas de diferentes medidas en los campos de la política fiscal, monetaria, salarial, etc.

Precisamente por falta de esos mecanismos es que los gobiernos por lo general toman decisiones que expresan una preferencia social bien definida y no necesariamente vinculada a estímulos de las fuerzas económicas del mercado. Se admite, por ejemplo, que la intervención gubernamental en los países subdesarrollados tiene como uno de sus objetivos asegurar una tasa de formación de ahorros superior a la que se obtendría dentro de un sistema estricto de mercado.

Dentro de esa hipótesis, conforme lo observa Eckstein, "cuando el gobierno determina la tasa de acumulación de capital como una cuestión de política social, no solamente rechaza los juicios del mercado sobre la parte del ingreso nacional que debería dedicarse a la inversión, sino también la valorización relativa del mercado con referencia a la producción en diferentes puntos del tiempo".<sup>18</sup> Eso correspondería, según lo expresa Marglin, a una

18. Otto Eckstein, "Investment criteria of economics development and the theory of intertemporal welfare economics", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXI, núm. 1 (Londres, febrero de 1957), p. 64.

respuesta autoritaria e irracional de las preferencias individuales en lo que se refiere al consumo actual comparado con el consumo de las generaciones futuras.<sup>19</sup>

Por otro lado, es cada vez menos frecuente la interpretación mecanicista y limitada del proceso de desarrollo que lo hace depender exclusivamente de una determinada tasa de inversiones de capital tangible, en sectores considerados directamente productivos.

Durante los últimos años se han desplegado considerables esfuerzos de análisis e interpretación de los efectos económicos de las inversiones hasta entonces consideradas estrictamente sociales. La prueba del llamado "factor residual" en el proceso del desarrollo, por ejemplo, singularizó la excepcional importancia de los gastos en educación, investigación y tecnología, como instrumentos para la aceleración del desarrollo económico. Aun haciendo abstracción de los efectos sociales reconocidamente positivos, puede justificarse perfectamente un programa de educación a base de criterios estrictamente económicos. Los gastos efectuados en el mejoramiento de los niveles de nutrición, erradicación de enfermedades endémicas o en medicina preventiva, pueden tener una elevada retribución por traer aparejada una reducción de los gastos de asistencia social y medicina curativa. Un programa habitacional de grandes proporciones, iniciado en el Brasil algún tiempo atrás, tuvo una gran importancia en el proceso de revitalización y aceleración de su economía en los últimos años. Finalmente, no hay razón alguna para que los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento básico no sean examinados y aprobados a base de criterios de evaluación de proyectos semejantes a los utilizados en la selección de proyectos industriales o energéticos.

El problema consiste, fundamentalmente, en mejorar la estructura organizativa del sector considerado y en definir criterios operativos para la evaluación y selección de inversiones en esas áreas.

##### 5. *Los alcances de la planificación*

El cuarto gran problema se refiere a los alcances de la planificación y al proceso mediante el cual se procura transformar una planificación "focal" en una planificación comprensiva.

Como es natural, los planificadores desean aplicar el criterio ortodoxo en el sentido de que la planificación deba abarcar lo más posible. Dada la escasez de recursos técnicos para establecer un sistema de planificación es probable que no sea ésa la estrategia más adecuada.

19. S. A. Marglin, "The social rate of discount and the optimal rate of investment", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXVII, núm. 1 (Londres, febrero 1963).

Tal vez sea más conveniente establecer dicho sistema con la formación gradual y selectiva, ahorrando recursos escasos y, al mismo tiempo, limitando el margen de resistencia a la incorporación de un proceso de planificación. Así, puede considerarse razonable que los primeros planes constituyan simples conjuntos de proyectos o la suma total de programas sectoriales con diferentes niveles de elaboración y profundidad.

Progresivamente, se irían llenando las lagunas del cuadro general de la estructura de la planificación a medida que lo permitiese el mejoramiento de las condiciones institucionales y la modernización del aparato político administrativo.

Esa política gradualista permitiría que, en cada etapa, se mantuviese un patrón mínimo de realización, viabilidad y realismo del plan, de modo que pudiese ser transformando en un instrumento efectivo de la administración del gobierno. Así se evitaría el riesgo de que la planificación se convirtiese en un procedimiento puramente formal o de poco realismo en función de su prematura implantación.

Particularmente, parece fundamental que los planes globales sean complementados con programas y proyectos bien definidos en las diferentes áreas consideradas prioritarias para el desarrollo. Constituye un gran problema establecer un sistema de planificación integrado y precisamente lo es más aún tender un puente entre la planificación global y la programación sectorial y de proyectos.

#### *6. La centralización o la descentralización*

Con relación al quinto problema que se refiere al grado de centralización o descentralización del proceso de elaboración del plan, estimamos que la tendencia universal se orienta hacia una progresiva descentralización. Esto depende naturalmente del tipo de organización política del país, de su tamaño y del nivel de adiestramiento de sus diferentes agencias gubernamentales encargadas de colaborar en la formulación del plan en un sistema descentralizado.

Por otra parte, un esquema de descentralización puede ser entendido de diferentes maneras, por lo tanto, es necesario subrayar que eso no implica la falta de un comando central que establece las grandes prioridades nacionales y asigna los recursos para los diferentes sectores, pero que únicamente exige que la programación sea, al mismo tiempo, ascendente y descendente (y no sólo descendente).

### 7. *Los aspectos formales e informales*

Desde el punto de vista del establecimiento adecuado y del funcionamiento eficiente de un proceso de planificación, nos parece más conveniente que éste no quede subordinado a un formalismo demasiado riguroso.

Como requisitos formales mínimos del sistema deben considerarse los siguientes:

- a] la existencia de un órgano central para la planificación global y la integración de la planificación sectorial y regional;
- b] la existencia de núcleos sectoriales de planificación, junto a los órganos de los departamentos y ministerios sectoriales;
- c] una definición de atribuciones para la elaboración de los planes globales y sectoriales y del esquema de articulación entre los órganos que elaboran dichos planes;
- d] una definición legal de la obligatoriedad de elaborar los planes en determinadas épocas, con periodicidad compatible con el proceso presupuestario y el sistema de sucesión política.

Aparte de esos requisitos mínimos, que caracterizan la estructura básica del sistema, es muy conveniente que no perturben su funcionamiento muchos requisitos formales, teniendo no solamente en cuenta la necesidad de facilitar el debate y el intercambio de informaciones entre los técnicos que intervienen en el proceso, sino también conciliar las tendencias cambiantes de los diferentes gobiernos obligados a formular y enunciar planes de desarrollo.

### 8. *Los plazos cortos y largos*

Otro problema se refiere a la armonización de las políticas a corto y a largo plazo. Aquí tenemos que encontrar otro tipo de *break even* entre los objetivos mediatos e inmediatos, procurando eliminar el riesgo de prestar exagerada atención a los problemas a corto plazo, en detrimento de las tareas necesarias para la elaboración de los planes a largo plazo.

Por este motivo, en muchos países se ha preferido especializar la función de planificación a largo plazo, asignándose a un organismo específico, no necesariamente vinculado al Ministro de Finanzas o de Hacienda, la responsabilidad de la ejecución de las políticas a corto plazo.

Paradójicamente, aunque esa estrategia puede suscitar algunos problemas de coordinación, tiene la ventaja de garantizar la elaboración de planes a largo plazo y de fomentar, dentro del gobierno, un cierto *countervailing*



*power*, o fuerza de compensación a las tendencias o preocupaciones *inmediatistas* de los organismos ejecutores de las políticas a corto plazo.

Por consiguiente, es indispensable que el organismo de planificación disponga de algunos instrumentos básicos de orientación de la actividad del gobierno, especialmente en lo que se refiere a una participación activa en la elaboración de los presupuestos anuales y plurianuales, y en la coordinación de los instrumentos financieros con fines de desarrollo (fondos y bancos de desarrollo).

## 9. *La reforma administrativa*

Finalmente, una de las dificultades principales para institucionalizar la planificación es la total ineficacia de la burocracia tradicional para ejecutar las tareas que ella exige. Los bajos niveles salariales agravados por lo demás por la inflación crónica de muchos países latinoamericanos, el adiestramiento insuficiente, la competencia del sector privado, el anacronismo de la estructura organizativa del aparato gubernamental, la inestabilidad política, etc., impiden, en conjunto, una adecuada profesionalización del servicio civil, lo que torna imprescindible la realización de una *reforma administrativa*, como precondition para establecer un sistema de planificación.

Como lo señala Isaac Kerstenetzky, "la planificación no se debe limitar a la elaboración puramente técnica de planes, pues su éxito depende, en gran parte, de su institucionalización en las esferas políticas y administrativas".<sup>20</sup>

En algunos casos (como ocurría en el Brasil hasta 1967 cuando se inició la reforma administrativa) se soslayó el problema creando nuevos organismos para la ejecución de los programas previstos en el plan.<sup>21</sup>

20. "A formação da política econômica em termos quantitativos" en *Revista Brasileira de Economia*, año XX, núms. 2-3 (1966). Un estudio de la CEPAL observa que "en años recientes, diversos países establecieron oficinas centrales de organización y métodos que asumieron la responsabilidad de la reforma administrativa. En muchos casos esas oficinas centrales no tuvieron ninguna relación con las agencias del sistema de planificación o con las encargadas de la administración de personal y presupuesto". Naciones Unidas, *Planning and planning implementation* (1967), p. 32.

En este sentido, vale la pena mencionar la experiencia de Brasil, cuyo Ministerio de Planificación tiene a su cargo tanto la elaboración del presupuesto como la ejecución de la reforma administrativa.

21. El Brasil tiene una interesante experiencia en este sentido, con la creación a través de los años, de numerosos órganos autónomos y semiautónomos, los que constituyen tal vez el sector más importante de la administración pública del país. Muchas empresas estatales fueron organizadas bajo la forma de sociedades de economía mixta, las cuales, de acuerdo con la Ley de Reforma Administrativa (decreto-ley 200, de 1967), tienen aseguradas condiciones de trabajo equivalentes a las empresas privadas. A partir de 1967, sin embargo, el problema de la reforma administrativa es rigurosamente encarado por el gobierno.

## C. COMENTARIOS FINALES

Esos comentarios nos llevan a suponer que la planificación exige, fundamentalmente, que una sociedad subdesarrollada y tradicional ofrezca algunas características esencialmente modernas en su forma de organización política e institucional.

Esa es la gran paradoja que enfrentan los planificadores de los países en desarrollo, en el sentido que la eficiencia de su trabajo depende, en gran parte, de determinadas condiciones que sólo están dadas en las sociedades desarrolladas.

Lewis observa, con mucho acierto, que "la planificación es al mismo tiempo mucho más necesaria y mucho más difícil de ejecutar en los países subdesarrollados que en los países adelantados", especialmente porque "en primer lugar, la planificación exige una administración fuerte, competente e incorruptible".<sup>22</sup> Esto no significa que la planificación sea imposible en los países que más la necesitan.

Esa paradoja no es sino una prueba adicional del conocido círculo vicioso al que se refería Nurkse, y que los países subdesarrollados deben romper para incorporarse a una etapa de crecimiento autosostenido.

La lección que se desprende de esa comprobación es que debemos adoptar una actitud pragmática y objetiva con relación al proceso de planificación. No cabe admitir al respecto dogmatismos o rigidez de concepciones. O, expresado de otra manera, hay que ser sumamente realista y flexible para adaptar la planificación a las condiciones objetivas del medio sobre el que debe actuar.

En todo caso, no es fácil lograr la planificación; menos fácil aún lograr el cambio social; y es particularmente difícil lograr la planificación en un proceso de cambio.

Con mucha perspicacia Maquiavelo ya había observado hace muchos años que "debe tenerse en cuenta que no hay cosa más difícil de realizar, ni de más dudoso éxito ni de mayor peligro para manejarla, que el ponerse al frente de grandes innovaciones, porque quien lo hace tiene por enemigos a cuantos vivían bien bajo el orden anterior, y sólo encuentra tímidos defensores entre los favorecidos con el nuevo, timidez producida en parte, por miedo a los adversarios, y en parte por la incredulidad de los hombres, que no se convencen de que una cosa nueva es buena hasta que no se lo demuestra la experiencia".<sup>23</sup>

22. Arthur Lewis, *Os principios do planeamento*, traducción de E. Ferreira Santos (Río de Janeiro, Fondo de Cultura, 1960), p. 196.

23. Maquiavelo, *El príncipe*, cap. VI. Se cita aquí según la edición crítica de Luis A. Arocena (Madrid, Ed. de la Universidad de Puerto Rico, 1955), p. 245.

Los dos documentos presentados al Seminario son alentadores, puesto que plantean una tesis optimista y consideran que la planificación constituye un factor y un elemento eficaz de cambio, a pesar de reconocer que está pasando por un momento crítico.

Ambos documentos señalan tres aspectos fundamentales:

- a. Una tesis política;
- b. Un concepto de planificación; y
- c. Una definición de los mecanismos necesarios para que la planificación sea efectiva en el proceso de cambio.

a) *La tesis política.* Sergio Molina parte de la premisa que el cambio se produce en una sociedad pluralista, donde se renuevan los grupos gobernantes a través de elecciones, como consecuencia de un desarrollo histórico inevitable, a pesar de lo que él califica de inestabilidad política.

Antonio Nilson Holanda, aun cuando es menos explícito respecto a cómo se produce la evolución política, concuerda con la tesis de que las sociedades se encaminan con cierta inevitabilidad hacia un cambio, donde se superan las dicotomías: socialismo-capitalismo o liberalismo-intervencionismo estatal.

En un mundo donde se registra un proceso de polarización, no entre grupos políticos ni entre filosofías, sino entre "los que tienen" frente a "los que no tienen", ambos son optimistas sobre la posibilidad de una conciliación sobre la base de una mejor distribución de los recursos sociales.

b) *El concepto de planificación.* Sergio Molina asevera que "la planificación en América Latina ha tenido un carácter más formal que real", y ha ocurrido con frecuencia que la planificación se haya convertido "en una estructura injertada en la administración pública sin integrarse a ella". Debido a esta falta de complementación "surgieron conflictos entre los planificadores y los funcionarios de la administración tradicional que veían amenazadas sus rutinas".

Según Sergio Molina, contribuyó al descrédito de la planificación el hecho que se la haya presentado como una panacea que puede resolver todos los problemas en breve plazo. "De esta siembra de ilusiones se ha cosechado el desengaño y ha contribuido a provocar una desorientación ideológica en

las masas populares." Por otra parte, el crecimiento, sin dejar de preocupar a quienes debaten la política económica, dejó de ser el tema más importante, porque se estimó más urgente provocar cambios de estructura, aun a costa de sacrificar momentáneamente el crecimiento. Así se explicaría que Sergio Molina califique el crecimiento de paradójico, porque es un crecimiento que no implica propiamente desarrollo en un sentido integral.

En la medida que la planificación desatiende el aspecto social del desarrollo y las desigualdades que es necesario superar, constituye un enmascaramiento de la miseria, que no es aceptado por los estratos más importantes del sector privado, ni por la mayor parte de los representantes de la administración pública y ni aun por los tradicionales políticos conservadores.

En consecuencia, el papel de los técnicos no puede ser neutral, y ellos deben entender que su misión no consiste en promover el crecimiento *per se*, sino en función de un desarrollo integral de la comunidad.

Antonio Nilson Holanda estima que la planificación puede adaptarse a cualquier sistema político y, dentro del proceso de cambio social en que se realiza el desarrollo económico, tiene dos funciones principales: una de naturaleza económica y otra de naturaleza política.

Desde el punto de vista económico, la planificación permite corregir las distorsiones del mercado, complementar la iniciativa empresarial y orientar la acción del gobierno creando las condiciones básicas para un desarrollo más acelerado.

Desde el punto de vista político, otorga sentido y orientación al proceso de cambio social.

c] *Los mecanismos de la planificación.* Ambos participantes se refieren a la necesidad de un apoyo político y de un consenso social como condiciones básicas para el éxito de la planificación.

Sergio Molina señala como un obstáculo la inestabilidad del sector político, la falta de continuidad en su acción y su debilidad, especialmente en relación a los sectores productivos y con economías que dependen de la exportación de una o dos materias primas. Destaca, asimismo, las contradicciones entre los planificadores y la administración; una de las causas de los frecuentes conflictos ha sido la diversidad de criterios en materia de asignación anual de los recursos públicos. Si se quiere dar a la planificación la importancia que se le suele conferir en los discursos gubernamentales, debería colocarse bajo su dependencia a la oficina de presupuesto, en cuyo caso las oficinas de planificación deberían asumir dos responsabilidades: "asegurar la tutoría institucional para los proyectos no tradicionales y exigir la preparación de programas de preinversión con el objeto de fijar prioridades a esa altura del proceso y dar el paso selectivamente a las etapas posteriores de estudios de factibilidad".

Así, las oficinas de planificación, a través del presupuesto, influirían sobre la asignación de los recursos anuales; y sobre la orientación del cambio de la estructura productiva a largo plazo a través de los programas de pre-inversión; y sobre las decisiones políticas a corto plazo a través de la elaboración del plan operativo anual.

¿Qué es lo más urgente para la planificación en el momento actual?, se pregunta Sergio Molina. Con la información que le proporciona su proximidad a los centros del poder político, ampliar y detallar más la estrategia y formular políticas inmediatas, y procurar que éstas se transformen en decisiones políticas y legales; de otro modo, sólo cumplirá una función formal.

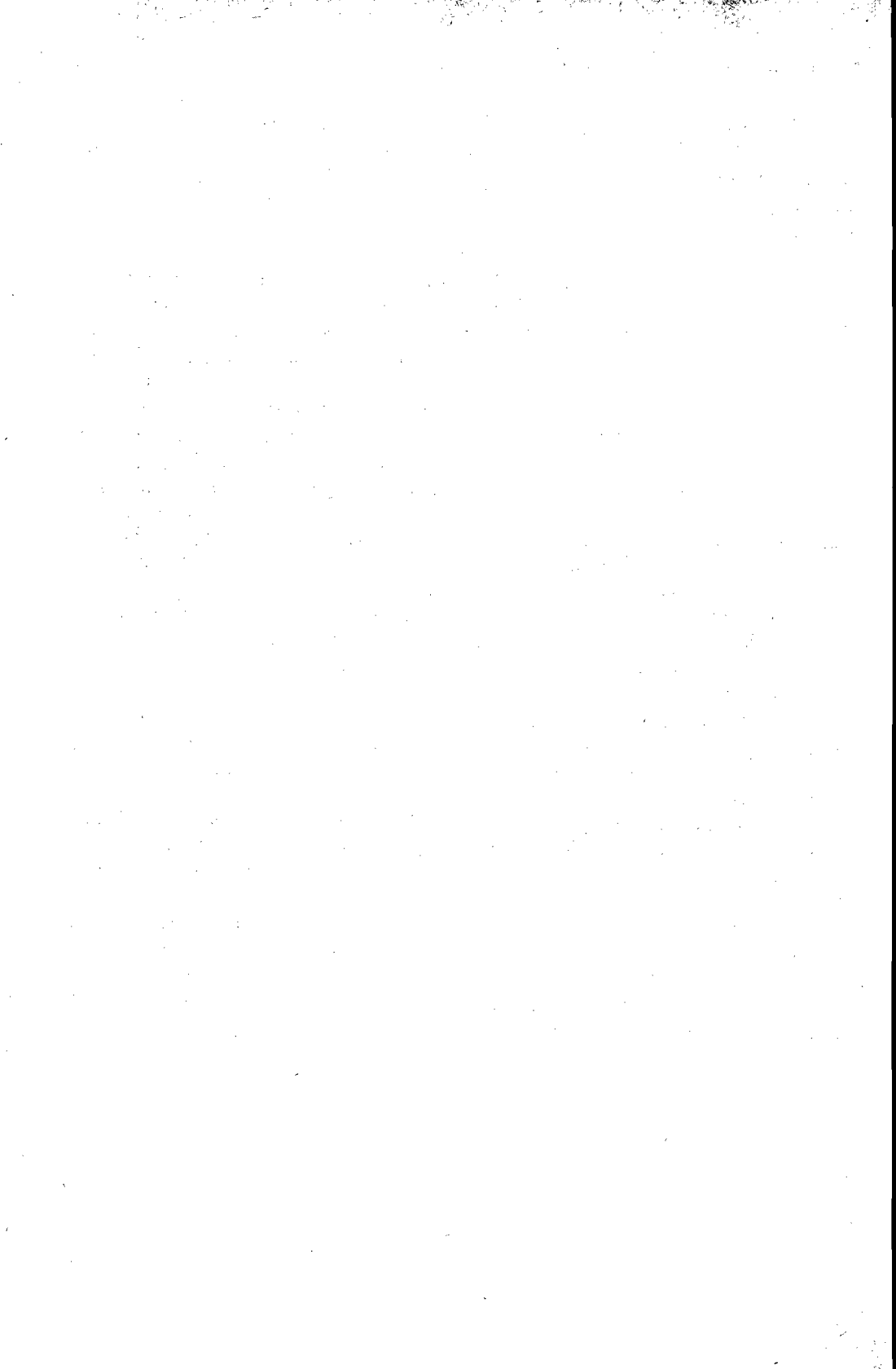
Para Nilson Holanda, la ejecución eficaz de un proceso de planificación presupone la existencia de una serie de condiciones favorables, en términos institucionales, administrativos y técnicos. Institucionalmente, requiere apoyo político y participación popular y, además, la estabilidad del gobierno. Técnicamente, información estadística adecuada y personal idóneo. Administrativamente, una estructura organizativa que le permita formular y coordinar la ejecución de los planes de desarrollo, donde se eliminen los obstáculos de la burocracia tradicional y se asegure una integración de esfuerzos en la consecución de los objetivos del desarrollo.

Los técnicos deben prescindir de formulaciones abstractas para proporcionar a los políticos un mínimo de información sobre las alternativas de acción que les permitan solucionar los conflictos de intereses que se dan en el medio social.

En cuanto a la estructura institucional, Nilson Holanda sigue el esquema tradicional: un núcleo central, órganos sectoriales, etc. En cambio Sergio Molina concibe un sistema orientado fundamentalmente a la coordinación y toma de decisiones.

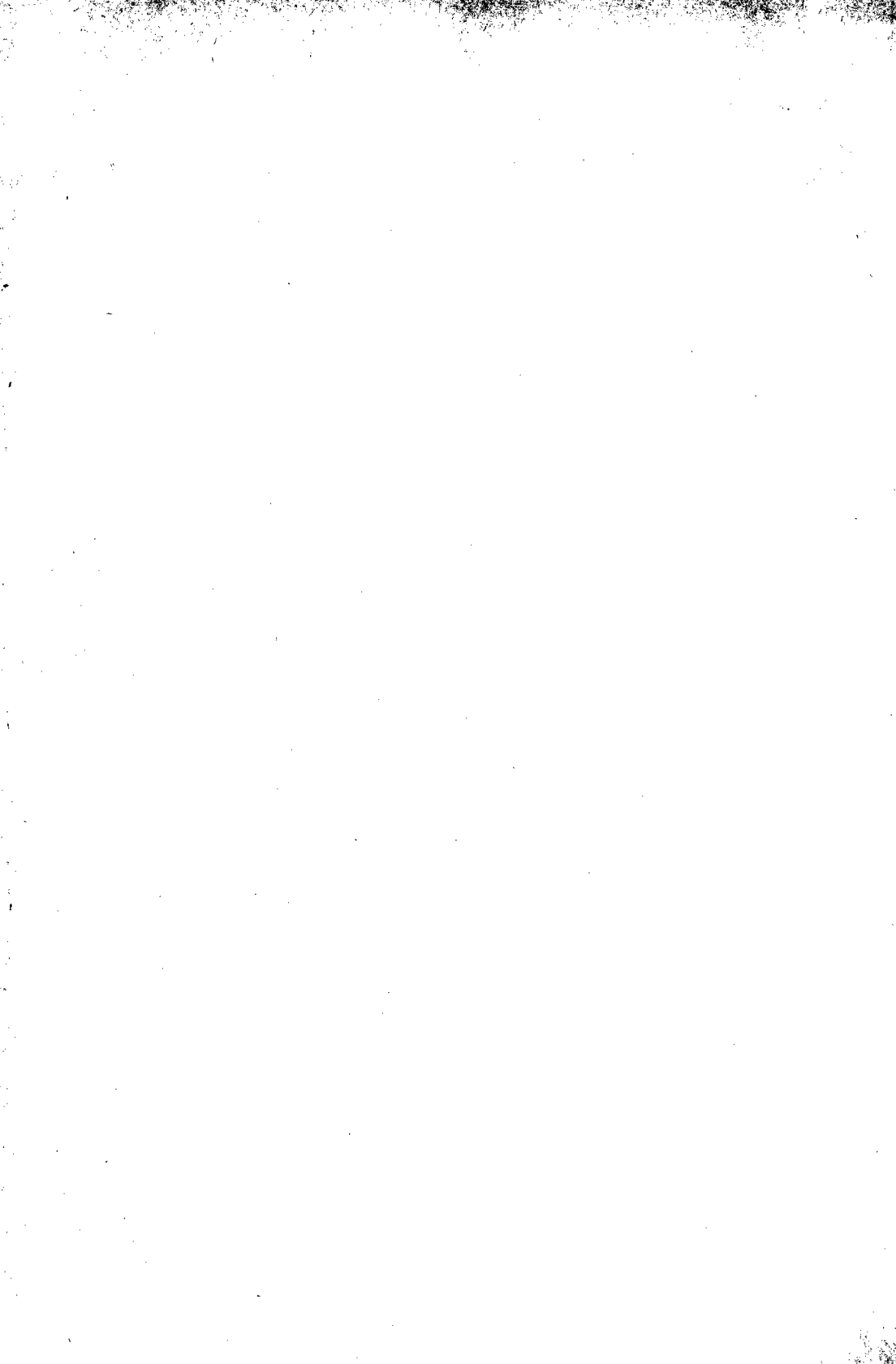
Con respecto a la participación, Nilson Holanda habla, en términos generales, de la necesidad de un consenso social; mientras que Molina plantea más precisamente "integrar a los sectores público y privado, en sus diversos niveles económicos, en un sistema eficaz de planificación".

Queda en suspenso la interrogante de si es posible una participación efectiva de todos los sectores sociales, sobre todo en aquellos países donde los trabajadores carecen de instrumentos efectivos de representación. A menos que ocurra un cambio institucional, la participación preponderante será la de los sectores que defienden el *statu quo*.



**TERCERA PARTE**

**ALGUNAS EXPERIENCIAS NACIONALES  
EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN**





# LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN PLANIFICACIÓN

ANTONIO NILSON HOLANDA<sup>1</sup>

El Brasil ya dispone de una experiencia de planificación relativamente amplia y diversificada, caracterizada por un proceso gradual, aunque irregular, de consolidación de un sistema de planificación para su economía.

## A. RESUMEN HISTÓRICO

Transcribimos a continuación algunas fechas, entre las más significativas, relacionadas con las diferentes experiencias e instituciones de planificación del país:

- 1939: Plan Especial de Obras Públicas y Preparación de la Defensa Nacional dentro de un Plan Especial (5 años);
- 1943: Plan de Obras y Equipos (POE), revisión y actualización del anterior;
- 1946: Constitución Federal, con indicaciones referentes a la Planificación en los campos de la Vialidad (art. 5o.), Colonización (art. 156o.), Defensa contra las sequías (art. 198o.), Valorización de la Amazonia (art. 199o.) y Valle de San Francisco (art. 29o. de las disposiciones transitorias);
- 1948/50: Elaboración y aprobación del Plan Salte: Salud, Alimentación, Energía y Transportes;

1. El autor es Secretario de Planificación, Ministerio de Planificación y Coordinación General, Brasil, y Superintendente del Instituto de Planificación (IPEA/IPLAN), órgano vinculado al mismo Ministerio. Las opiniones y conceptos emitidos son de su exclusiva responsabilidad. Este documento complementa "La Planificación en el proceso de cambio" del mismo autor (traducido del original portugués).

Para una síntesis actualizada de la evolución del proceso de planificación en el Brasil, véase Nilson Holanda, *Elaboração e avaliação de projectos*, cap. C, "O planejamento econômico no Brasil" (Río de Janeiro, Editora APEC, 3a. ed. en preparación). Véase también Benedito Silva, *Uma teoria geral do planejamento*, especialmente la parte III, Anexos (Fundação Getúlio Vargas, 1964); João Paulo de Almeida Magalhães, "A experiência brasileira de planejamento, desenvolvimento e conjuntura" (marzo de 1966); Ministerio de Planificación y Coordinación General, *Programa de ação econômica do governo* (Síntesis), Documento de EPEA, núm. 1 (noviembre de 1964); Robert Daland, *Brazilian planning: development policy and administration* (Chapel Hill, North Carolina University Press, 1967); Betty Mindlin Lafer, *Planejamento no Brasil* (São Paulo, Editora Perspectiva, 1970); Jorge Gustavo da Costa, *Planejamento governamental: a experiência brasileira* (Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971).

- 1951/53: Trabajo de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos;
- 1952/53: Propuesta de creación de un Consejo de Coordinación y Planificación Económica (Getulio Vargas). Creación del Banco del Noreste (BNDE);
- 1953/55: Trabajo del Grupo Mixto CEPAL/BNDE;  
– 1956: Creación del Consejo de Desarrollo de la Presidencia de la República (Juscelino Kubitschek) y elaboración del Programa de Metas;
- 1958/59: Programa de Estabilización Monetaria;
- 1959: Creación de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste – SUDENE (diciembre);
- 1961: Propuesta de establecimiento del Primer Plan Director de Desarrollo del Nordeste – Creación de la Comisión Nacional de Planificación (COPLAN) por el gobierno de Janio Quadros (agosto), reorganizada posteriormente (noviembre) por el gabinete Trancredo Neves;
- 1962: Creación de un Ministerio extraordinario para la elaboración del Plan Trienal (Celso Furtado);
- 1963: (Abril) propuesta de creación de un sistema nacional de planificación (Celso Furtado); creación de la Coordinación de la Planificación Nacional (junio);
- 1964: Elaboración del *Programa de Acción Económica del Gobierno* –PAEG– por el ministro Roberto Campos para el bienio 1964-66 del gobierno de Castelo Branco;
- 1966: Creación de la SUDAM;
- 1967: Promulgación de la Constitución del 24 de enero de 1967, cuyo artículo 46 establece la obligatoriedad de la preparación de planes nacionales de desarrollo;<sup>2</sup>  
Promulgación del Decreto-Ley No. 200 (28 de febrero de 1967) que establece la reforma administrativa y crea el Ministerio de Planificación y de Coordinación General (MPCG);

Publicación hecha por el Ministerio de Planificación de una serie de monografías fijando las bases económicas de un *Plan Decenal de Desarrollo Económico* (marzo);

Publicación hecha por el Ministerio de Planificación y Coordinación General del documento *Directivas del Gobierno* (julio);

2. Posteriormente modificada por la Enmienda Constitucional núm. 1 del 17 de octubre de 1969.

Programa Estratégico de Desarrollo (PED), aprobado por el presidente Costa e Silva el 14 de julio de 1967 y destinado a orientar la acción gubernamental en 1967 y la elaboración del Plan Trienal del Gobierno para 1968/70. (El documento relacionado con el programa estratégico se publicó en junio de 1968.);

Creación de SUVALE, SUDESUL y SUDECO;

- 1968: Aprobación del primer presupuesto *Plurianual de Inversiones* (OPI) para el trienio 1968/70. Divulgación por el MPCG del *Programa Estratégico de Desarrollo* (1968/70);
- 1970: Publicación del documento *Metas y Bases para la Acción de Gobierno* (septiembre), trabajo elaborado por el ministro Reis Velloso para el gobierno de Garrastazú Médici;
- 1971: Aprobación del *Primer Plan Nacional de Desarrollo* (Ley No. 5 727 del 4 de noviembre de 1971) y del *Segundo Presupuesto Plurianual de Inversiones* (Ley No. 5 753 del 3 de diciembre de 1971) para el período 1972/1973/1974.

La referencia a los dos primeros Planes indicados anteriormente sólo se justifica por razones de interés histórico. Únicamente a partir de 1956 se realizaron algunos de los intentos más importantes de planificación de la economía brasileña, comenzando por la elaboración del *Programa de Metas* del gobierno de Juscelino Kubitschek, pasando por la breve experiencia del Plan Trienal (1962) para culminar con esfuerzos más amplios y persistentes de 1964 en adelante.

A lo largo de ese proceso, dos trabajos de diagnóstico y planificación de la economía brasileña fueron sumamente importantes por su carácter precursor y germinal: el trabajo de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos y el del Grupo Mixto CEPAL-BNDE.

Sin embargo, realmente es a partir de 1964 cuando se consolida e institucionaliza la experiencia nacional de planificación, con la elaboración del *Programa de Acción Económica* (PAG) del gobierno de Castelo Branco, del *Programa Estratégico de Desarrollo* (PED) del gobierno de Costa e Silva y del *Programa de Metas y Bases para la Acción de Gobierno* y el *Primer Plan Nacional de Desarrollo* del gobierno de Garrastazú Médici. A continuación haremos un breve análisis del desenvolvimiento del sistema de planificación en el Brasil de 1964 en adelante.<sup>3</sup>

3. Para un análisis del período anterior a 1964, véanse los trabajos citados de Daland, Silva, Magalhães y Costa. En relación a las misiones Cooke (1943) y Abbink (1948), véase *A missão Cooke no Brasil* (Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1949) y *A margem de um relatório* de Octávio

## B. PROGRAMA DE ACCIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO

(PAEG), 1964-1967

Los objetivos básicos del PAEG, que orientaron la política del gobierno de Castelo Branco durante el período transcurrido entre julio de 1964 y marzo de 1967, fueron los siguientes:

- a] *Desarrollo*. Acelerar el ritmo de desarrollo del país, interrumpido durante el bienio 1962/63. Para lograrlo, se preveía alcanzar una tasa de crecimiento de la renta nacional del 6 por ciento anual, estableciéndose las condiciones más necesarias para elevarla posteriormente al 7 por ciento;
- b] *Control de la inflación*. Contener gradualmente el proceso inflacionario, durante 1964 y 1965, estableciendo un razonable equilibrio de precios a partir de 1966;
- c] *Distribución de la renta*. Atenuar los desniveles sectoriales y regionales y las tensiones originadas por los desequilibrios, a través del mejoramiento de las condiciones de vida;
- d] *Empleo*. Asegurar, mediante la política de inversiones, las oportunidades de empleo productivo para la mano de obra que fuera apareciendo continuamente en el mercado laboral,
- e] *Comercio Exterior*. Corregir la tendencia hacia los déficit incontrollados de la balanza de pagos, que amenazan la continuidad del desarrollo económico por el estrangulamiento de la capacidad de importar.

Según observa Daland, los objetivos del Plan Trienal y del Programa de Acción Económica del Gobierno son muy semejantes y sus diferencias sólo son de orden estratégico y de mayor o menor énfasis.<sup>4</sup>

Gouvea de Bulhões (Río de Janeiro, Ediciones Financieras, 1950). Por lo que se refiere al trabajo de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos véase: Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el desarrollo económico. *Relación general* (IBGE, 1954) o Institute of Inter-American Affairs, Foreign Operation Administration, *Report of the Joint Brazil-United States Economic Development Commission* (Washington Institute of Inter-American Affairs, 1954). Véase también Centro de Desarrollo CEPAL/BNDE, *Quince años de política económica en el Brasil* (Río de Janeiro, 1964), documento preparado por Carlos Lessa. Con relación al *Programa de Metas* (1956-60), véase Presidencia de la República, Consejo de Desarrollo, *Relación del período 1956-1960* (Río de Janeiro, 1960), vol. I, Sector de Energía; vol. II, Sector de Transportes, Sector de Alimentación; vol. III, Servicios Portuarios y de Dragado; vol. IV, Sector Industria de Base, Sector Educación.

Véase también *Programa de estabilización monetaria para el período de septiembre de 1958 a diciembre de 1959*, del Ministerio de Hacienda (Río de Janeiro, Imprenta Nacional, 1958) y *Desenvolvimento e Conjuntura*, núm. 12 (1958).

Los documentos básicos para el análisis del plan trienal son: Presidencia de la República, *Plan Trienal, 1963-1965* (Síntesis), diciembre de 1962, y *Revista Brasileira de Economia* diciembre de 1962, entrega íntegramente dedicada a la evaluación de los diferentes aspectos del Plan Trienal.

4. Daland, *ob. cit.*, p. 70.

Sin embargo, en dos aspectos esenciales había diferencias notables; en primer lugar, el gobierno que preparó el Programa de Acción Económica estaba realmente comprometido en su ejecución; en segundo lugar, en el caso del PAEG, la actividad de planificación no concluía con la simple preparación de un plan sino que se desenvolvía en forma continuada, como parte integrante del ejercicio de la función de gobierno, en un amplio proceso de reformas económicas y sociales.

Durante los primeros ocho meses del gobierno de Castelo Branco se tomaron muchas medidas específicas, simultáneas o posteriores a la preparación del programa de acción económica del gobierno y como parte de ese proceso. Esas medidas incluyeron la promulgación de instrumentos legales para estimular la formación del ahorro personal, la reinversión de utilidades de las empresas y la capitalización obligatoria de los servicios públicos por parte de los usuarios de los mismos; la revisión de los impuestos sobre el gas y otros combustibles; la modificación de la Ley de transferencias de utilidades y la creación de una serie de incentivos fiscales para el desarrollo industrial; también se dictaron medidas para reducir la inflación eliminando los subsidios a la importación del trigo, petróleo y papel de imprenta; la reducción de los déficit de varias empresas estatales; el reajuste de las tarifas de los servicios públicos; la eliminación de los servicios no económicos; los aumentos tributarios; la creación de nuevos tipos de bonos del gobierno con cláusulas de corrección monetaria; la introducción de la corrección monetaria en las deudas fiscales; etc.

Por otro lado, al año siguiente, 1965, ya se habían dictado medidas para organizar y otorgar facultades ejecutivas al Ministerio de Planificación, al mismo tiempo que se iniciaba la tarea de elaboración de un Plan que abarcara una perspectiva de diez años.<sup>5</sup>

#### C. LA REFORMA ADMINISTRATIVA, EL PRIMER PRESUPUESTO PLURIANUAL Y EL PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESARROLLO (PED), 1968-1970

##### *La reforma administrativa y el Sistema de planificación*

Con el Decreto No. 200, del 28 de febrero de 1967, que fija normas para la *Reforma administrativa* se introdujeron modificaciones de largo alcance en la estructura de la planificación en el país.

Uno de los objetivos de la reforma fue precisamente institucionalizar "la planificación gubernamental, afirmando definitivamente la norma que

5. La revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, año X, núm. 6 (mayo de 1966), pp. 28-35, contiene una síntesis analítica del documento preparado por Mário Henrique Simonsen sobre las "Bases para elaboração de um plano decenal do desenvolvimento econômico".

establece que la acción del gobierno obedecerá a programas generales y sectoriales de duración plurianual, elaborados mediante los órganos de planificación, bajo la orientación y la coordinación superior del Presidente de la República. Cada ministro dirigirá la elaboración del programa sectorial correspondiente a su ministerio y el Ministro de Planificación y de Coordinación General auxiliará directamente al Presidente de la República en la coordinación, revisión y consolidación de los programas sectoriales y en la elaboración de la programación general del gobierno".<sup>6</sup>

El Decreto-Ley de la Reforma administrativa creó los Ministerios de Transportes, de Comunicaciones (eliminando el anterior Ministerio de Vialidad y Obras Públicas), del Interior (antes Ministerio Extraordinario de Coordinación de los Organismos Regionales) y de Planificación Económica y de Coordinación General (antes Ministerio Extraordinario de Planificación y Coordinación Económica).

De acuerdo con la Reforma administrativa, la planificación *global*, la coordinación sectorial y la integración de los planes regionales están a cargo del Ministerio de Planificación y de Coordinación General, mientras que la planificación *sectorial* es de competencia de los ministerios económicos de planificación, supervisión y control, a saber: la Secretaría general y la Inspección general de finanzas. "La Secretaría general actúa como órgano sectorial de planificación y presupuesto", dice el Artículo 23 del Decreto Ley de la Reforma. La Secretaría general del MPCG es el órgano central de ese mismo sistema.

La coordinación de la planificación *regional* y *local* está a cargo del Ministerio del Interior, al cual están subordinados todos los órganos de desarrollo regional; a saber: SUDENE —Superintendencia del Desarrollo del Nordeste; SUDAM —Superintendencia del Desarrollo de la Amazonia (por transformación de la antigua SPVEA, de acuerdo con la ley 5 734 del 7 de diciembre de 1967); SUVALE —Superintendencia del Desarrollo del Valle de San Francisco (en sustitución de la desaparecida Comisión del Valle de San Francisco, de acuerdo con el Decreto Ley 292, del 28 de febrero de 1967); SUDESUL —Superintendencia del Desarrollo de la Frontera Sudeste (en sustitución de la antigua Superintendencia del Plan de Valorización de la Frontera Sudeste, de acuerdo con el artículo 301 del 28 de febrero de 1967); BNB —Banco del Noreste de Brasil, S. A.; BASA —Banco de la Amazonia S. A.; además del BNH —Banco Nacional de Vivienda, al cual está subordina-

6. Ministerio de Planificación, *La reforma administrativa federal*, documento presentado a la Primera Reunión de Administradores Federales, Río de Janeiro, 27 de enero de 1966. En la publicación *Legislação administrativa* aparece la legislación básica y complementaria de la reforma administrativa (revista actualizada al 30 de junio de 1970, Ministerio de Planificación).

do el Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo que desarrolla en el país programas integrados de planificación local.<sup>7</sup>

### *Primer Presupuesto Plurianual de Inversiones (1968-70)*

Un paso importante para el establecimiento de una estructura de planificación del sector público fue la creación del *presupuesto plurianual de inversiones* (OPI), de carácter trienal y la elaboración y aprobación del primer documento de ese tipo para el período 1968/1969/1970.

La Constitución de 1967 establecía, en su artículo 63, que “los gastos de capital” obedecerían a “presupuestos plurianuales de inversiones, en forma de ley complementaria” (disposición mantenida en el artículo 60, inciso único, de la Constitución de 1969), fijando, además, en su artículo 65, inciso 4o., la exigencia posteriormente mantenida por la Constitución de 1969, que “ninguna inversión, cuya ejecución sobrepase un ejercicio financiero podrá ser iniciada sin su previa inclusión en el presupuesto plurianual de inversiones o sin previa ley que lo autorice y señale el monto de las partidas que anualmente constarán en el presupuesto, durante el plazo de su ejecución”.<sup>8</sup>

El 1o. de marzo de 1968, el gobierno sometió al Congreso Nacional el proyecto del *Primer presupuesto plurianual de inversiones (1968/70)*<sup>9</sup> el que fue posteriormente aprobado por la Ley 5 450 del 5 de junio de 1968.

Ese primer presupuesto plurianual de inversiones desempeñó un papel importante en la ejecución del Programa Estratégico de Desarrollo (PED), al reflejar la programación de las inversiones sectoriales de competencia del gobierno federal, a través del inventario de sus programas, subprogramas y proyectos y actividades, incluyendo sus costos respectivos, con la definición de los órganos ejecutores y las especificaciones de los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios, incluyendo los préstamos contratados o previstos, de origen interno o externo.

### *El Programa Estratégico de Desarrollo (1968-70)*

En junio de 1968 el Ministerio de Planificación divulgó el *Programa Estratégico de Desarrollo* (PED) para el trienio 1968/70, cuyas directivas

7. Para una descripción general de los antecedentes y características de la reforma administrativa del Brasil, véase J. de Nazaré Dias, *A reforma administrativa de 1967*, Cuadernos de Administração Pública, 73 (Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2a. ed., 1969). Véase también el estudio de la reforma administrativa publicado por la Presidencia de la República, Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos (CEPA), *A reforma administrativa brasileira* (Río de Janeiro, Departamento de Prensa Nacional, 1960).

8. La transcripción corresponde a la nueva redacción del artículo 62, inciso 3o. de la Constitución del 17 de octubre de 1969.

9. Véase *Projeto de orçamento plurianual de investimentos* (Departamento de Prensa Nacional, 1968).

básicas ya habían sido aprobadas por el Presidente de la República, en julio del año anterior.

El PED se orientaba a lograr los siguientes objetivos básicos:

- a) Aceleración del desarrollo económico simultáneamente con el control de la inflación;
- b) Desarrollo al servicio del progreso social,
- c) Ampliación de las oportunidades de empleo de la mano de obra.

Además de lo anterior, se consideraban "objetivos-condición" (derivados) para la consecución de los objetivos básicos, el mantenimiento del control de la balanza de pagos, la política de evitar la agravación de reformas económicas y sociales (reforma educacional, reforma administrativa, reforma agraria, etc.) y la vigencia de un clima de orden interno y estabilidad institucional.

En función de la aceleración del desarrollo, el programa pretendía "asegurar la conquista de la trayectoria de desarrollo acelerado, proponiendo un nuevo modelo de desarrollo, después de la extinción del de la sustitución de importaciones", para cuyo logro señalaba una tasa anual de crecimiento del producto no menor del 6 por ciento anual durante el período 1968/70.

A su vez, el objetivo del control de la inflación, se establecía sólo en términos cualitativos, sin fijarse metas cuantitativas para la limitación de ritmos de elevación anual de los precios.<sup>10</sup>

#### D. METAS Y BASES DEL SEGUNDO PRESUPUESTO PLURIANUAL Y DEL PRIMER PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND), 1972-1974

##### *El programa de metas y bases para la acción de gobierno (1970-73)*

El 1o. de octubre de 1970, el Ministerio de Planificación divulgó el *Programa de metas y bases para la acción de gobierno* para el período 1970/1973.<sup>11</sup> Este documento establecía que las *metas y bases* "no constituyen un nuevo plan global", y que el trabajo de programación gubernamental allí descrito debería complementarse con otros dos documentos:

10. Véase Ministerio de Planificación, *Programa estratégico de desenvolvimento 1968/70, Estratégia de desenvolvimento e estrutura geral* (2 vols., junio de 1968).

El PED además se caracterizó por ofrecer por vez primera en su capítulo VI la estructura de un modelo macroeconómico que describe las principales relaciones econométricas identificadas para la economía brasileña, las que sirven de base para la definición cuantitativa de la estrategia del Plan.

11. Presidencia de la República, *Metas e bases para a ação do governo*, septiembre de 1970, 365 pp.



- a] Un nuevo presupuesto plurianual de inversiones que sería sometido al Congreso Nacional para entrar en vigor durante el período 1971/1973;<sup>12</sup>
- b] El Primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1972/1974.

*El Primer Plan Nacional de Desarrollo y el Segundo Presupuesto Plurianual de Inversiones*

En efecto, el 15 de septiembre de 1971, fueron sometidos al Congreso los proyectos del Primer Plan Nacional de Desarrollo y el Segundo Presupuesto Plurianual de Inversiones, los que posteriormente fueron aprobados al promulgarse las leyes 5 727 (4 de noviembre de 1971) y 5 753 (3 de diciembre de 1971).

El Primer Plan Nacional de Desarrollo mantuvo la misma orientación trazada por las metas y bases, y definió los siguientes objetivos principales:

- Mantenimiento de tasas anuales de crecimiento del PIB de 8 a 10 por ciento.
- Aumento de la tasa de expansión del empleo hasta alcanzar 3.2 por ciento en 1974.
- Reducción de la tasa inflacionaria hasta alcanzar el nivel del 10 por ciento en 1973.
- Amplia difusión de los resultados del progreso económico, en términos sociales y regionales.
- Transformación social para modernizar las instituciones y acelerar el crecimiento, distribuir mejor el ingreso para mantener una sociedad abierta.
- Estabilidad política y seguridad interna y externa.

En términos sectoriales, se establecieron las siguientes grandes prioridades nacionales:

- a] Revolución en la educación;
- b] Aceleración del programa de salud y saneamiento;
- c] Revolución en la agricultura y el abastecimiento;
- d] Aceleración del desarrollo científico y tecnológico.

Institucionalmente, la característica sobresaliente del Primer Plan Nacional de Desarrollo es la de haber sido el Primer Plan de Desarrollo aprobado por el Congreso brasileño en los últimos 20 años (desde la aprobación del Plan SALTE en 1950).<sup>13</sup>

12. Posteriormente se desplazó la vigencia al período 1972/1974 coincidiendo con la del I Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con la Ley Complementaria No. 9 del 11 de noviembre de 1970.

13. Con referencia a los planes de desarrollo, inicialmente se había previsto la elaboración de planes nacionales quinquenales (artículo 30. de la ley complementaria No. 3 del 7 de diciembre de

Por otro lado, el primer Plan Nacional de Desarrollo se caracteriza por ser básicamente un instrumento de directivas y de estrategia general del desarrollo. Además del presupuesto plurianual de inversiones, también aprobado por el Congreso, complementan el sistema de planificación del Primer Plan Nacional de Desarrollo,<sup>14</sup> otros actos ejecutivos diversos (programas especiales, etc.) y documentos de ejecución de aquél (programas sectoriales y regionales).

1967), disposición más tarde modificada para establecer que los planes tendrían duración cuadrinial (artículo 1o. del AC No. 43 del 29 de enero de 1969), hasta que se estableció, como regla general, que el Plan Nacional de Desarrollo, tendría una duración igual a la del mandato presidencial (artículo 1o. del AC No. 76 del 21 de octubre de 1969). El Acto Complementario No. 76 del 21 de octubre de 1969 estableció, a su vez, que el segundo presupuesto plurianual de inversiones abarcaría los ejercicios de 1971, 1972 y 1973 y debería ser sometido al Congreso Nacional antes del 31 de marzo de 1971. Posteriormente, sin embargo, la Ley Complementaria No. 9 del 11 de noviembre de 1970 estableció que el Primer Plan Nacional de Desarrollo y el próximo presupuesto plurianual de inversiones serán sometidos al Congreso Nacional antes del 15 de septiembre de 1971 y tendrán vigencia durante los ejercicios de 1972, 1973 y 1974.

14. Por falta de espacio no fue posible tratar de las diferentes experiencias de planificación regional y estatal en el Brasil, particularmente en el área de SUDENE. Para mayores informaciones sobre la planificación en el Noreste véase: BNB, *Projeto de planejamento global para o Nordeste* Fortaleza, 1955; BNB, *Análise estrutural da economia nordestina*, Fortaleza, 1955; GTND, *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, Imprensa Nacional, Río de Janeiro, 1959; Hans Singer, *The economic development of Northeast Brazil*, ONU, 1953, reimpreso de *Economic development: growth and change*, 1964; Stefan Robock, *Economic development of Northeast Brazil*, UN, 1956; Nilson Holanda, *Some notes on the uneven regional development of Northeast Brazil and Southern Italy*, 1961; Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil*, 1962. Hasta 1968, SUDENE ya había preparado cuatro Planes Directores a saber:

<i>Plano diretor</i>	<i>Ley y fecha de aprobación</i>	<i>Período del Plan</i>
I	3 995 de 14 de diciembre de 1961	1962
II	4 239 de 27 de junio de 1963	1963-1964-1965
III	4 869 de 1o. de diciembre de 1965	1966-1967-1968
IV	5 508 de 11 de octubre de 1968	1969-1970-1971-1972 y 1973

Véase SUDENE, *I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste* (Recife, 1960); *II Plano Diretor, 1963/65*, (Recife, 2a. ed., 1966); *III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1966/68* (Recife, 1966); *IV Plano Diretor, 1969/73* (Recife, 1968); *Legislação Básica* (Recife, 1967). Diferentes aspectos de la política de desarrollo regional de la SUDENE fueron analizados por Albert Hirschman, en *Journeys towards progress*, The 20th Century Fund, 1963; Stefan Robock, *Economic development of Northeast Brazil*, Brookings Institution, 1964; Werner Baer, "Regional inequality and economic growth in Brazil", en *Economic development and cultural change*, 1964; *Ibidem*, "Uma política regional para o Brasil", en *Desenvolvimento e Conjuntura*, 1966; João Paulo de Almeida Magalhães, "Directrices para uma política de desenvolvimento regional", en *Desenvolvimento e Conjuntura*, diciembre de 1966; Paulo Yokota, "Algumas observações sobre o desenvolvimento econômico", en *Desenvolvimento e Conjuntura*, diciembre de 1966; Otto Gustavo Wadsted, "A industrialização do Nordeste - Alguns aspectos a longo prazo", en *Estudos APEC*, julio de 1968, pp. 241/259, BNB, Fortaleza, 1968; Nilson Holanda, *Regional development in Brazil, the Northeast*

## E. LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Por la estructura de la planificación, el período anterior a 1964 se caracteriza por una gran inestabilidad institucional. Como lo señala Benedito Silva (*ob. cit.*), entre los años de 1952 y 1964 se hicieron no menos de siete intentos de establecer un sistema racional de planificación.

A partir de 1964 —y más particularmente después de la Ley de Reforma Administrativa de 1967— se fijaron con firmeza las bases para establecer un sistema de planificación permanente, flexible y dinámico, que obedece a la siguiente disciplina:

- a] Asignación al Ministerio de Planificación y Coordinación General de la función de elaborar el Plan General de Gobierno, coordinación de los programas sectoriales e integración de los planes regionales (SEPLAN); para esta función el MPCG dispone de los siguientes instrumentos básicos: elaboración de los presupuestos anuales y plurianuales (SOF), realización de estudios e investigaciones (IPEA), supervisión de la reforma administrativa (ERA), coordinación de las transferencias de la Unión Federal a los Estados y municipios (SERAM) de la asistencia técnica extranjera (SUBIN) y del sistema estadístico nacional (IBGE), financiamiento de las preinversiones (FINEP) y de los proyectos de desarrollo (BNDE).
- b] Subordinación de la programación del gobierno a la elaboración de los planes plurianuales, de duración igual al del mandato del Presidente de la República, con iniciación de su vigencia al término del primer año de su gobierno y fin de su ejecución al concluir el primer año del mandato de su sucesor. De ese modo, cada presidente de la República podrá, durante el primer año de su mandato, no sólo ejecutar la última etapa anual del plan preparado por el gobierno anterior sino también elaborar su propio plan, cuya ejecución se extenderá hasta el primer año del mandato presidencial siguiente. Por otro lado, el presupuesto plurianual de inversiones ofrece las características de un *rolling plan*; es posible su revisión anual, añadiéndole un año en sustitución del ejercicio ejecutado, de modo que

*experience*, 1969; Albert Hirschman, "Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro". El mecanismo de crédito fiscal en (su artículo 34/18), *Revista Brasileira de Economia*, diciembre de 1967; Antonio Cerqueira Antunes, *La política de industrialización del Nordeste Brasileño*, ILPES/Centro CEPAL/BNDE, abril de 1967. Nilson Holanda, *Integração nacional e desenvolvimento do Nordeste* Exposición en *Country Review of Brasil* en el CIAP, Washington, junio de 1972. Para información sobre el sistema de planificación de los estados, véase Centro de Desarrollo CEPAL/BNDE, *O planejamento estadual no Brasil*, 1965, que analiza el I Seminario de Planificación Estatal. Eduardo Daros, *Planejamento ao nível estadual*, Seminario de Planificación Estatal, 1965; IPEA/IPLAN, *Aspectos do planejamento e orçamento dos Estados* (28 volúmenes), 1972, circulación restringida.

- pueda contarse siempre con un horizonte de tres años para la programación de los gastos de capital. De esta manera se pretende armonizar las exigencias de temporalidad del mandato presidencial, que son inherentes al proceso democrático, con las necesidades de permanencia y continuidad del proceso de planificación;
- c] La integración de los programas sectoriales de inversión y de los planes regionales en un plan nacional único, con la excepción de la posibilidad de elaborar planes regionales para la Amazonia y el Nordeste, siempre que tengan la misma duración y concepción del plan nacional y obedezcan a las directivas establecidas por éste;<sup>15</sup>
  - d] La completa compatibilización entre el proceso de planificación y la metodología de elaboración, revisión y control de los presupuestos anuales y plurianuales del gobierno federal. El plan y el presupuesto plurianual de inversiones serán elaborados simultáneamente y para el mismo período por el mismo ministerio (o por el MPCG que también prepara el presupuesto anual);
  - e] La sistematización y racionalización del proceso de elaboración y revisión del plan y del presupuesto plurianual de inversiones. También, los proyectos del plan y del presupuesto plurianual de inversiones respectivos, serán elaborados por el Poder Ejecutivo y sometidos a consideración del Congreso Nacional antes del 15 de septiembre del primer año del mandato presidencial; el Congreso Nacional tendrá un plazo de 90 días para considerar el plan, “pudiendo aprobarlo íntegramente o formular las reservas o restricciones que juzgue convenientes, manteniendo necesariamente la coherencia global del plan y su viabilidad de acuerdo con los recursos disponibles” (art. 1o., inciso 2o. del AC No. 43 del 23 de enero de 1969). Una vez aprobado, el plan sólo podrá ser modificado por iniciativa del Poder Ejecutivo y tampoco éste podrá proponer al Congreso Nacional su revisión antes que haya transcurrido el primer año de su vigencia (artículos 3 y 4 del AC No. 43 del 29 de enero de 1969). Con relación al presupuesto plurianual de inversiones, el Poder Ejecutivo podrá solicitar su revisión al Congreso Nacional en cualquier momento con proposiciones debidamente justificadas, así como la adición de ejercicios para sustituir los ya vencidos (art. 6o. de la AC, No. 43 del 29 de enero de 1969);
  - f] Fijación de un programa de “acompañamiento” de planes de desarrollo, iniciado en 1971 con el Decreto 68 993/71 y perfeccionado posteriormente por un Decreto del año siguiente, cuyo art. 2o. esta-

15. Hasta 1971, algunos programas regionales se preparaban en forma separada y con relativa independencia de los planes nacionales.

blece: “el programa de acompañamiento constituye una actividad permanente de los órganos que integran el sistema de planificación, y tiene por objeto la evaluación de la ejecución, revisión, complementación y perfeccionamiento de los planes nacionales de desarrollo y de los respectivos instrumentos de ejecución, principalmente mediante las siguientes medidas:

- a) Análisis del comportamiento global de la economía y del de sus sectores prioritarios, según las directivas y metas establecidas en los planes nacionales de desarrollo;
- b) Evaluación sistemática del progreso alcanzado en la ejecución de los programas y proyectos incluidos en los referidos planes;
- c) Identificación de los puntos de estrangulamiento y obstáculos institucionales que retarden, dificulten o limiten la consecución de las metas y la ejecución de esos programas y proyectos.

Por otro lado, conforme lo señala João Paulo Velloso “la filosofía de planificación que se ha procurado institucionalizar en el Brasil se caracteriza por la *planificación como instrumento de racionalización de la política de desarrollo*, sin que los aspectos mecánicos de la planificación —proyecciones, modelos econométricos—, aunque importantes, sin duda, reciban importancia excesiva; la *planificación como actividad permanente* incluida en el propio funcionamiento de la máquina gubernamental, desde los organismos de dirección superior hasta los de la periferia, y dotada de mecanismos de revisión; la *planificación equipada para la ejecución*, con énfasis en el establecimiento de estructuras técnicas en las secretarías generales y organismos de investigación, adiestramiento del personal, mecanismos de ejecución y reforma administrativa; la *planificación abierta*, que permita el acceso de la empresa privada y de las diferentes categorías sociales a las diversas etapas de su formulación y ejecución”.<sup>16</sup>

#### F. LAS TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DIFERENTES PLANES

El análisis de las iniciativas, avances y retrocesos, relacionados con la evolución de los sistemas de planificación en el Brasil, durante los últimos treinta años sugiere algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, hubo un progreso considerable en el campo de la investigación y del diagnóstico de los problemas económicos del país, al mismo tiempo que las experiencias de la planificación evolucionaban desde

16. Discurso pronunciado al tomar posesión del cargo de Ministro de Planificación y Coordinación General, 3 de noviembre de 1969. Bastardilla en el original.

una visión sectorial y parcial de la economía hacia una concepción global e integral del proceso de desarrollo, con énfasis cambiante sobre las prioridades sectoriales, en función de las modificaciones en la estructura de la economía.

El trabajo de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, conforme lo señala Magalhães, "constituye el primer paso efectivo hacia la planificación de la economía brasileña. La visión global de la economía, comprendida en dos tomos de 350 y 180 páginas respectivamente, representa el esfuerzo más completo realizado en el país hasta el momento".<sup>17</sup>

Le faltó, no obstante, la amplitud deseable, desde el punto de vista de un sistema integrado de planificación, por haberse concentrado en el análisis de sólo dos sectores (transporte y energía). Además, muchos otros proyectos dejaron de ejecutarse, como inicialmente se había previsto, por falta de financiamiento externo.

Por su parte, las proyecciones hechas por el Grupo Mixto CEPAL/BNDE constituyen el primer intento de planificación global de la economía brasileña. En relación a los planes anteriores, el programa de metas tuvo la ventaja de poseer sus objetivos bien definidos, en términos cuantitativos, con una estimación de los recursos totales necesarios (aunque durante la ejecución del programa se había puesto en evidencia la escasez de recursos) y con el respectivo detalle de proyectos específicos. Este programa no expresó, sin embargo, una visión global de la economía brasileña, porque abarcó sólo los sectores económicos y no los sectores sociales, y por prestar atención limitada o incompleta a la política fiscal o monetaria y a los sectores del gobierno y el comercio exterior.

El plan trienal y el plan de acción económica del gobierno ya incluyen una imagen macroeconómica del proceso de desarrollo en la medida en que los planes siguientes —PED, Metas y Bases y PND— incorporan, además de esa imagen, una definición precisa de los programas sectoriales y de los proyectos prioritarios (con excepción del PND por sus características especiales).

En cuanto a las prioridades sectoriales, obsérvese que en los planes SALTE y de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, el sector transportes absorbía la mayor parte de las inversiones programadas (con el 57.6 por ciento y el 60.6 por ciento del total, respectivamente), seguido por el sector energía (16 y 33 por ciento, respectivamente).

En el programa de Metas, el sector de la energía adquiere preponderancia (con el 43 por ciento de las inversiones totales), seguido de los sectores transporte (29.6 por ciento) e industrias básicas (20.4 por ciento). Además, en el área de transportes se reduce la participación de los programas de reequipamiento ferroviario y aumenta la proporción de las inversiones viales.

17. J. P. Almeida Magalhães, *ob. cit.*, pp. 23-24.

El programa de acción económica del gobierno mantiene el mismo orden de prioridades, estableciendo, sin embargo, una distribución más equilibrada de los recursos entre los diferentes sectores (energía 30 por ciento; transportes 25 por ciento; industria 16 por ciento), lo que permite elevar la participación de los gastos en la agricultura y la educación, hasta entonces de expresión reducida.

La tónica del programa estratégico la dio un programa habitacional que pasó a ocupar el segundo lugar en la distribución sectorial de las inversiones (con 23.7 por ciento del total, mientras que el sector energía absorbía el 26.9 por ciento y el sector transporte 16.7 por ciento).

Más recientemente, el programa de Metas y Bases y el Primer Plan Nacional de Desarrollo asignaban prioridades a la agricultura, al abastecimiento, a la salud y al saneamiento, a la educación y al desarrollo tecnológico y científico.

Esas modificaciones ponen de manifiesto la creciente complejidad del proceso de planificación, como consecuencia del desarrollo de la economía durante los últimos años, con la eliminación de los puntos de estrangulamiento más evidentes y la reducción de las oportunidades más fáciles de sustitución de las importaciones.

#### ANEXO: DESARROLLO RECIENTE DEL BRASIL Y EVOLUCIÓN DE SUS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN

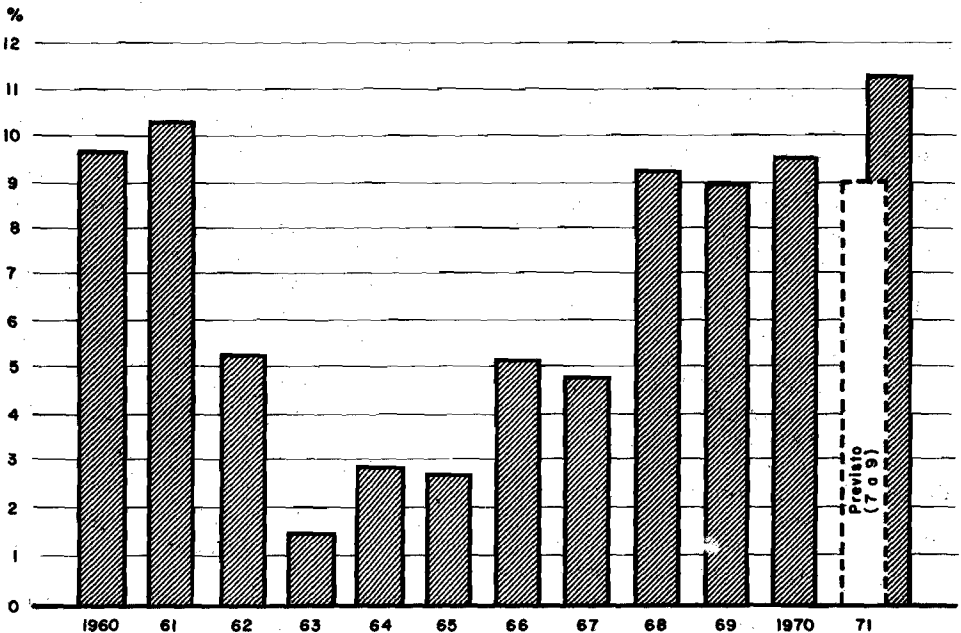
##### ÍNDICE DE LAS ABREVIATURAS

BASA - Banco de la Amazonia, S. A.	(MPCG). Este Instituto está integrado por dos organismos principales: un Instituto de Planificación (IPLAN) y un Instituto de Investigaciones (INPES)
BNB - Banco del Noreste de Brasil, S. A.	
BNDE - Banco Nacional de Desarrollo Económico	
BNH - Banco Nacional de la Vivienda	MINTER - Ministerio del Interior
CMBEU - Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos	MPCG - Ministerio de Planificación y Coordinación General
ERA - Oficina de Reforma Administrativa (MPCG), recientemente transformada en Secretaría de Reforma Administrativa	PAEG - Programa de Acción Económica de Gobierno (194/67)
FINEP - Financiadora de Estudios y Proyectos	PED - Programa Estratégico de Desarrollo (1968/70)
IBGE - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (MPCG)	PND - Plan Nacional de Desarrollo (1972/7)
IPEA - Instituto de Planificación Económica y Social	SAREN - Secretaría de Coordinación con Estados y Municipios (MPCG)
	SEPLAN - Secretaría de Planificación (MPCG)

SOF – Secretaría de Presupuesto y Finanzas (MPCG)  
 SUBIN – Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (MPCG)  
 SUDAM – Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (MINTER)  
 SUDENE – Superintendencia de Desarrollo del Noreste (MINTER)

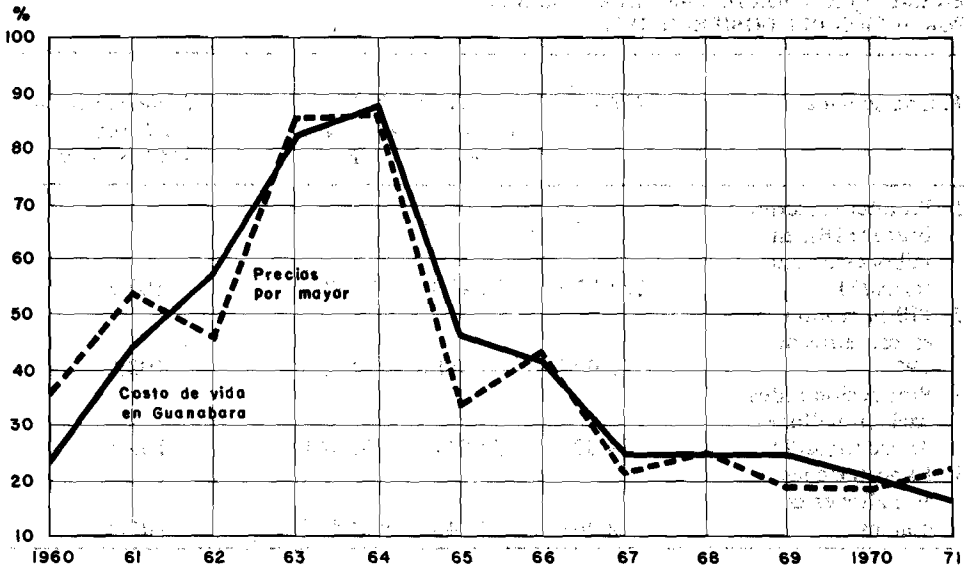
SUDECO – Superintendencia de Desarrollo de Centro-oeste (MINTER)  
 SUDESUL – Superintendencia de Desarrollo del Extremo-sur (MINTER)  
 SUVALE – Superintendencia del Valle de San Francisco (MINTER)

GRÁFICA 1  
 BRASIL: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO REAL, 1960-71

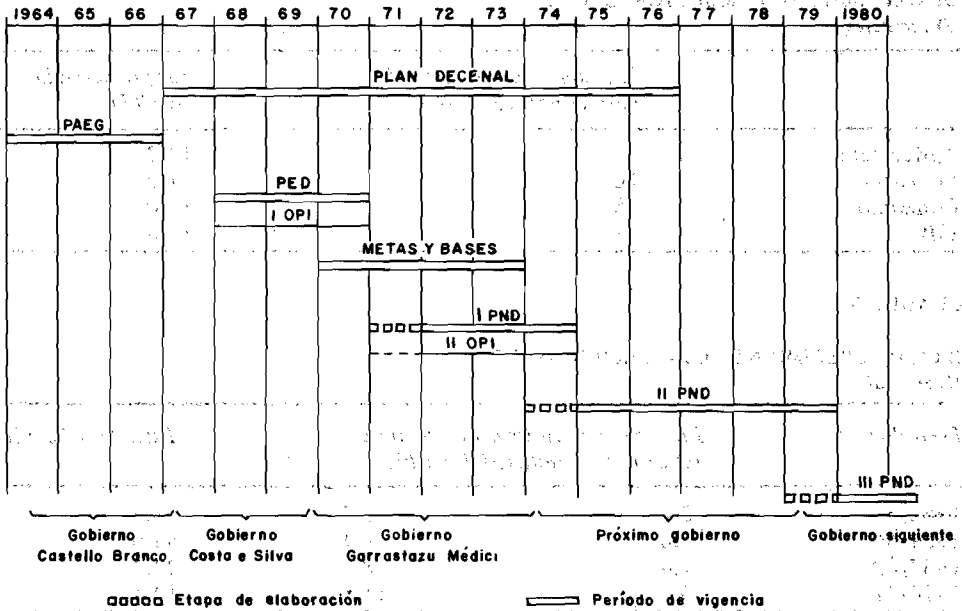




GRÁFICA 2  
BRASIL: VARIACIONES ANUALES DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS, 1960-71



GRÁFICA 3  
LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN PLANIFICACIÓN NACIONAL DESDE 1964



## CUADRO 1

BRASIL: EJECUCIÓN DE LAS METAS Y BASES  
POR ACCIÓN DEL GOBIERNO, 1971

Valores globales	1969	Año 1971		Grado de ejecución del Plan (B/A) X 100
		Previsto (A)	Observado (B)	
1. Producto interno bruto (PIB), en millones de cru- zeiros/71	189 776	225 473	232 882	103.3
2. PIB per capita, en cruzeiros de 1971	2 097	2 358	2 429	103.0
3. Producción indus- trial, en millones de cruzeiros/71	43 025	53 011	54 644	103.1
4. Exportaciones en millones de dólares	2 269	2 745	2 876	104.8

## CUADRO 2

BRASIL: EJECUCIÓN DE LAS METAS Y BASES, TASA  
DE CRECIMIENTO POR SECTORES, 1971  
(Porcentajes)

	Prevista (tasa anual media para el periodo 1969/73)	Tasa observada en 1971
Agricultura	7	12.2
Industria	10	11.2
Comercio	8	13.0
PIB	8	11.6

## CUADRO 3

BRASIL: CRECIMIENTO E INFLACIÓN, 1962-71  
(Porcentajes)

Periodos	Tasas medias anuales de crecimiento del producto industrial del PIB		Tasa de inflación
1962/63	3.4	1.7	66.3
1964/66	3.6	6.1	53.0
1967/69	7.4	8.8	23.1
1970/71	10.4	11.5	19.4

## CUADRO 4

## BRASIL: SECTOR EXTERNO, 1962-71

*(Millones de dólares)*

<i>Periodos</i>	<i>Exportaciones de mercancías (FOB)</i>		<i>Saldo del Balance de Pagos</i>
	<i>Total</i>	<i>Productos manu- facturados</i>	
1962-63	1 310	47	- 295
1964-66	1 589	132	163
1967-69	1 949	229	112
1970-71	2 819	743	556

# LA PLANIFICACIÓN PARA LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO: EL CASO DE CHILE

GONZALO MARTNER

## A. LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

### 1. *El anterior modelo de desarrollo*

En primer lugar, conviene recordar cuál era el modelo de desarrollo económico chileno en vigencia hasta el año 1970. Se puede sintetizar en pocas palabras, como un modelo dependiente del imperialismo, concentrador del ingreso y de la propiedad y excluyente de las mayorías nacionales. Estas características coexisten y se refuerzan mutuamente. Hay un sinnúmero de datos que muestran cómo se fue concentrando en manos del capital extranjero una serie de actividades que involucraban una parte importante de la industria. Las cifras son conocidas. Además, es conveniente recordar la llamada “nacionalización pactada del cobre” en virtud de la cual Chile se hizo cargo formalmente del 51 por ciento de algunas de las empresas de la gran minería; pero mientras tanto, por otro lado, se adoptaron políticas que permitieron a las empresas extranjeras obtener más utilidades que nunca, a través de cambios en la tributación del sistema de devaluación quincenal —denominada devaluación periódica— que automáticamente reducía los costos de producción de la gran minería del cobre. O sea, se llega al absurdo de que mientras jurídicamente se avanza en el control de ciertas empresas extranjeras nunca antes en la historia de Chile éstas habían logrado sacar excedentes más cuantiosos que durante los últimos tres o cuatro años de la década del 60.

Son conocidas las cifras de las utilidades obtenidas por la Anaconda y otras empresas durante los últimos años; ellas muestran cómo una parte importante de los excedentes, que originalmente se pensó serían reinvertidos, fueron sacados del país. En esos años no hubo en Chile una reinversión de utilidades; el llamado “plan de expansión de la producción” fue financiado fundamentalmente con empréstitos. Alrededor de unos 736 millones de dólares que costó dicho plan se financiaron mediante el endeudamiento, la mayor parte del cual a corto plazo. Se produce el absurdo de que se dan a las empresas todas las ventajas económicas y financieras para reinvertir utilidades, pero ellas no cumplen con esta obligación sino que, en definitiva, contraen empréstitos en el exterior, agravando de este modo la deuda externa

del país, que, en conjunto, llega a superar 1 000 millones de dólares. Esto significa una carga de aproximadamente 400 dólares por persona, una de las más altas que se conocen. Tal es uno de los resultados del modelo de crecimiento dependiente, cuya acentuación se percibe durante el decenio pasado.

¿Por qué era un modelo concentrador? Porque gran parte de los medios de producción estaba en manos de un grupo pequeño de la sociedad chilena, y porque, además, el ingreso generado por esos medios de producción se concentraba en estratos reducidos de la población. En el año 1968 —es decir, a fines de la década del 60— había alrededor de 1 100 000 familias, o sea, aproximadamente el 60 por ciento de los hogares chilenos, que ganaban dos sueldos vitales y absorbían sólo el 17 por ciento del ingreso nacional. Por otro lado, alrededor de 37 000 personas que percibían más de diez sueldos vitales y que constituían el 2 por ciento de los hogares, se apropiaban el 46 por ciento del ingreso nacional. Estas cifras, que muestran cuál era la distribución del ingreso que estaba en vigencia en nuestro país a fines del decenio anterior, son el resultado de un conjunto de procesos que determinan la concentración del ingreso y los medios de producción en pocas manos. Por consiguiente, eran los sectores con capacidad de compra, con capacidad para generar demanda, los que dominaban casi el 50 por ciento del ingreso, creando naturalmente una presión de demanda por bienes gradualmente más sofisticados, a los que hubo que ir agregando también cada vez tecnologías más complejas para producir determinados bienes suntuarios. El aparato productivo entonces comienza a dedicar sus esfuerzos y sus recursos para generar toda un área —que fue llamada industria dinámica— que en definitiva respondía a la demanda de este 2 por ciento de los hogares, pero que controlaba cerca del 46 por ciento del ingreso. O sea, la absorción de tecnologías, la creación de capacidad productiva y de eficiencia, la elevación de la productividad, eran todos factores que se orientaban en favor de ese sector minoritario de la comunidad que, como ya se dijo, pasa a apropiarse poco menos que la mitad del ingreso generado. Es el caso típico de una economía concentrada que excluye a una gran masa (cerca del 60 por ciento de los hogares con menos de dos sueldos vitales) que podía absorber el 17 por ciento del ingreso.

Este fenómeno de concentración de la propiedad y del ingreso trae consigo una serie de consecuencias entre las cuales se pueden citar: deformación del aparato productivo e incorporación gradual de nuevos recursos para satisfacer la demanda de las minorías nacionales: simultáneamente, estrechez de mercado para ciertos tipos de productos que no pueden ser comprados por las clases populares debido a su falta de poder adquisitivo, lo cual determina a la postre que la capacidad productiva que se va generando no pueda ser utilizada, produciéndose desempleo en una vasta gama de actividades industriales, entre las que cabe mencionar a las que producen bienes de

consumo popular y que en la jerga técnica se denominan "industrias vegetativas". Pueden mencionarse como ejemplo las textiles, las alimenticias, etc. Las industrias "dinámicas" vienen a ser entonces aquellas actividades, dinamizadas por la demanda de los sectores ricos, que se desarrollan rápidamente; en cambio pasan a llamarse "industrias vegetativas" aquellas que satisfacen a las mayorías nacionales, al pueblo. Comenzó así a agotarse la capacidad del sistema para dinamizar fuerzas productivas, lo que en definitiva condujo al estancamiento de la economía hacia fines del decenio.

¿Qué sucede en los últimos cuatro años de la década de los 60? Que se estanca el ingreso por persona, es decir, que en la economía chilena casi no hay en esa época un aumento del ingreso *per capita*. En una palabra se llega al estancamiento.

Pero no solamente existe un problema de falta de dinámica y de dependencia, sino que también se produce un fenómeno generalizado de desocupación de factores productivos. En los años 1969 y 1970, hubo en Chile una cesantía del alrededor del 7 a 8 por ciento de la fuerza de trabajo, tasa muy elevada para las posibilidades del país. Junto con la cesantía y la no utilización de capacidad instalada, coexistía una inflación acelerada que culmina con un 35 por ciento de alza del costo de vida en 1970, todo ello a pesar de que los altos precios del cobre llegaron a un nivel sin precedentes en la historia del país.

Lo que hace crisis en 1970 es el sistema y el modelo de desarrollo que tenía vigencia en la economía chilena. En efecto, se produjo un fenómeno de concentración del ingreso y de la propiedad, a la vez que se mantenía a vastos sectores de la población fuera del mercado, con una demanda disminuida y una amplia desocupación, es decir, un fenómeno excluyente. En el año 1970, Chile tiene el *record* de ser el país latinoamericano con la más acelerada inflación, con uno de los coeficientes más bajos de crecimiento del ingreso y, al mismo tiempo, con una concentración del ingreso sólo comparable con otros pocos países latinoamericanos. Este bajo ritmo de crecimiento determinó que nuestro país haya ido perdiendo en América Latina posiciones con respecto a otras naciones. Mientras que durante varias décadas del siglo pasado Chile estuvo a la cabeza del desarrollo en América Latina, en los años 60 pierde posiciones y pasa a ocupar el sexto, séptimo u octavo lugar por su nivel de ingreso; es decir, fue desplazado por otros países.

## 2. Un nuevo modelo de desarrollo

Era necesario corregir esta situación implantando un nuevo sistema, la denominada "nueva economía", que corresponde al inicio de la transición al socialismo y que es un nuevo modelo de desarrollo destinado a corregir los

aspectos estructurales del sistema anterior. La concentración del ingreso y de la propiedad no ocurren por casualidad. Suceden porque hay estructuras productivas, estructuras de tenencia de la tierra, estructuras monopólicas en la industria y estructuras de dependencia, que determinan el comportamiento del sistema económico.

El programa del gobierno actual se orienta fundamentalmente a modificar esas estructuras, porque se pretende lograr una sociedad más justa, con una economía más dinámica que la haga posible y que inicie la construcción del socialismo. Lo fundamental para ello es cambiar el modelo de desarrollo, que basó toda su confianza, lo esencial de su confianza, en un modelo de exportaciones. El gobierno anterior cifró todas sus esperanzas en el aumento de las exportaciones. Se habló del plan de expansión y de duplicar la producción de cobre de la gran minería, porque detrás de esas metas existía la convicción de que el desarrollo económico de Chile dependía de las exportaciones y de que el factor dinamizador fundamental había de ser el sector exportador. Por eso se invirtieron 736 millones de dólares en el programa de expansión del cobre, a pesar de lo cual la producción de la gran minería aumentó desde el año 1964 a 1970, desde alrededor de 525 000 toneladas a unas 535 000 toneladas. Es decir, en seis años, la producción de cobre de la gran minería subió sólo en 1 por ciento, con un volumen de inversiones sin precedentes en otros sectores y con una tasa de ocupación prácticamente nula, porque no se produjo, en realidad, mayor absorción de empleo. O sea, se invierte una cantidad cuantiosa de recursos internos y externos —que endeudan fuertemente al país— en un sector que no aumenta su producción, que no ayuda en el problema del empleo y que tampoco mejora la distribución del ingreso, aparte de que este endeudamiento compromete los recursos futuros del país. En definitiva, se trata de pasar de ese modelo que coloca su énfasis en el crecimiento de las exportaciones, del eslogan que algunos acuñaron de “exportar o morir”, a otro distinto.

En el viejo modelo se otorgaba gran confianza al proceso de sustitución de importaciones, pero este proceso llegó a un punto de estrangulamiento. La sustitución de importaciones tenía por objeto producir bienes que antes se importaban para los sectores de altos ingresos, pero la dinámica de la demanda del estrato más rico no fue suficiente. Ante la falta de mercado interno, el gobierno anterior diseñó toda una estrategia para vincularse al mercado de los países andinos; es decir, como no se podía vender mucho dentro del país, había que sacar producción hacia afuera. Se concierta, entonces, el llamado “Acuerdo de Cartagena”.

El nuevo modelo de desarrollo tiene otra óptica, otro énfasis. Ya no se trata de concentrar el ingreso, sino de desconcentrarlo, de redistribuirlo. Para eso hay que modificar la estructura productiva y la estructura de tenencia de la tierra, destruir el monopolio y cambiar las formas de organización de la

economía nacional, creando una fuerte área de propiedad social. Esto es lo que se denomina el programa de reformas estructurales, que viene a constituir el núcleo central de la nueva filosofía y que permitirá crear dentro del país un nuevo motor dinámico de la economía, el elevar el ingreso de 1 100 000 familias, que constituyen el 60 por ciento de los hogares, para que en vez de tan sólo un 17 por ciento del ingreso, puedan controlar una cuota más alta. El objetivo, por lo tanto, es ampliar el consumo de las grandes masas, de las grandes mayorías nacionales y, en consecuencia, crear un aparato productivo que probablemente no utilizará tecnologías intensivas en capital sino más bien tecnologías medias, tecnologías intensivas en mano de obra, pero que en definitiva hará posible satisfacer esa nueva demanda generada por los estratos medios y bajos de la comunidad.

Habría que destacar también un cambio importante con respecto a la tecnología. Ya no se trata de enfatizar el desarrollo de una tecnología para producir bienes sofisticados, tales como automóviles de lujo, refrigeradores o artículos de hogar muy refinados, sino de crear y adaptar una tecnología que acentúe los elementos prácticos. Así, por ejemplo, se pasará al automóvil pequeño, al televisor pequeño y a la producción de bienes que satisfagan la demanda de una población más amplia; en buenas cuentas, bienes sencillos. Fuera de lo señalado, se trata también de que la industria textil produzca para las grandes masas del país.

En el modelo de desarrollo que se trata de iniciar, lo fundamental está en acentuar tecnologías susceptibles de dar trabajo y producir bienes que puedan ser comprados por las mayorías nacionales. Los ingenieros y los trabajadores tienen ahora un papel preponderante en el diseño de nuevas técnicas.

En adelante, el gran motor del desarrollo ya no será la exportación y la sustitución de importaciones, sino principalmente el consumo popular. De esa manera se impulsará el desarrollo de la demanda interna, lo que implica pasar de un crecimiento hacia afuera a otro hacia adentro; generar actividad industrial propia, bien orientada, para distribuirla dentro del espacio económico, produciendo una redistribución de la población del país, creando mercados diferenciados constituidos por las grandes mayorías nacionales. Para ese efecto se elaboró toda una política que tiene por objeto traspasar gradualmente un mayor poder de compra desde los ricos hacia los pobres. Se diseñará, además, una política de salarios y remuneraciones que tiene por fin expandir la capacidad de compra de la población. Asimismo se impulsará una política destinada a pasar del desempleo a la plena ocupación.



### 3. *La estrategia sexenal de desarrollo 1971-76*

Lo que se postula es pasar de una economía estancada a una nueva economía que funcione en expansión, destinada a satisfacer las necesidades del pueblo, tratando de ocupar la capacidad productiva del país.

El primer gran objetivo es lograr mayor independencia económica, y esto está expresado sustancialmente en la incorporación al patrimonio nacional de las riquezas básicas mediante la nacionalización del cobre, el hierro, el salitre y otras actividades esenciales. Actividades fundamentales y estratégicas tales como el acero, el cemento, el carbón, la electricidad, el petróleo, etc., ya incorporadas al área social, también forman parte del patrimonio nacional; pertenecen a todo el pueblo, a toda la comunidad y a los trabajadores que laboran en ellas. Por ejemplo, los mineros que explotan el cobre, el carbón, el cemento, no lo hacen en su propio beneficio y con el solo afán de elevar sus ingresos, sino que explotan esos recursos en beneficio de toda la comunidad para generar un excedente que, a su vez, permitirá financiar nuevas inversiones. Se trata, fundamentalmente, de lograr un desarrollo nacional e independiente. Esto, sin embargo, no quiere decir que Chile se transforme en una autarquía, que renuncia a vivir en relación con el resto del mundo. No es eso. El hecho de que un país sea dueño de sus recursos naturales lo coloca en mejores condiciones para comerciar con otras naciones. La política exterior de Chile en estos momentos tiende a abrir el comercio con todos los países, y por eso se proyecta una expansión de las exportaciones cuyo volumen físico se espera que aumente en un 60 por ciento hacia el año 1976. El país incrementará sus exportaciones y la meta es llegar a disponer en dicho año de unos 1 800 millones de dólares mediante el aumento de las exportaciones de cobre, hierro, productos manufacturados, etc.

Conviene subrayar aquí un hecho importantísimo y que se refiere a la apertura de nuevos mercados como el de la Unión Soviética, por ejemplo, o el de China Popular, que significará para el país la incorporación, sumando esas dos naciones, de mil millones de habitantes. Chile ha tenido dificultades para exportar productos a los mercados de Estados Unidos y de Europa Occidental. Se está estudiando la perspectiva de promover una exportación creciente de productos manufacturados a este mercado que se abre, lo que permitirá dar un paso fundamental para que el país pueda entrar a resolver sus problemas de balanza de pagos. Es evidente que no se pueden abrir mercados de esa magnitud de la noche a la mañana, pero se está conversando para abrir de esta manera una veta de comercio sin precedentes si se tiene la audacia y la capacidad suficiente para incorporar a mercados muy amplios productos nuevos y no los que hasta ahora fueron tradicionales. Esto no descarta la potencialidad del Mercado Andino. La economía chilena, en cuanto a exportaciones se refiere, tiene gran potencialidad para el futuro. En

otras palabras, junto con romper la dependencia y el modelo de desarrollo capitalista dependiente, se desea promover un desarrollo nacional e independiente, y para eso Chile se ha proclamado como un país no alineado, es decir, que no pertenece a ningún bloque. Se mantendrán relaciones comerciales, culturales, económicas con ambos bloques y con el resto de los países llamados no alineados y subdesarrollados.

El segundo objetivo es pasar de una economía excluyente, como era la de Chile hasta ahora, a una economía de participación popular. ¿Cómo se puede lograr que en ese desarrollo participe la mayoría de la población y no sólo una minoría privilegiada? A este efecto, el propósito del plan es hacer un vigoroso esfuerzo para crear nuevos empleos; se ha postulado como meta para 1976 la creación de 900 000 nuevas ocupaciones, es decir, que la economía chilena tenga alrededor de 4 millones de personas trabajando. En ese año Chile tendrá alrededor de 11.2 millones de habitantes. Actualmente la población activa es el 30 por ciento dentro del total de habitantes del país. Se pretende que en 1976 trabaje un 36 por ciento de los chilenos. Un elemento esencial para aumentar la participación es dar trabajo, dar empleo bien remunerado, atendiendo fundamentalmente a los estratos más bajos de la comunidad. Dentro de estas tasas de empleo se plantea una tarea importante: dar trabajo a las mujeres. Se trata de que el 26 por ciento de las mujeres entre 15 y 64 años que verdaderamente trabaja llegue a ser en 1970 un 40 por ciento. Esto significa, en definitiva, la participación masiva de las mujeres en el proceso productivo y en el esfuerzo nacional a fin de elevar la economía del país. Así, se pondrá término a las barreras que generan la explotación y la dependencia de la mujer dentro de la sociedad. El programa contempla también la liquidación de las minorías discriminadas. Cuando este gobierno se inició, en Chile estaban vigentes legislaciones discriminatorias como las de los mapuches, por ejemplo, y otras minorías en el norte del país. Ahora se está impulsando una nueva legislación para acabar con las discriminaciones raciales en Chile. Esto permitirá incorporar amplios sectores que por siglos fueron explotados y que hoy día tienen, con justa razón, bastante impaciencia por recuperar sus tierras e incorporarse a la sociedad en mejores condiciones. Muchas gentes que superficialmente enjuicia los problemas de las "tomas" en Cautín o las relacionadas con el orden público, se olvidan de los 200, 300 o más años de explotación de que se ha hecho víctima a los mapuches. Simplificando, aunque esa gente dice "queremos un proceso ordenado, gradual", resulta difícil pedir a quienes han sido explotados durante varias generaciones que tengan la tranquilidad de otros sectores sociales para encontrar nuevas posiciones dentro de la sociedad. Para quienes estuvieron en Cautín y pudieron apreciar de cerca el problema, no hay duda de que el ímpetu social que en esa región impera por llegar a un proceso de liberación es de muy difícil control y complicado manejo por el hecho que existe una explosión

demográfica que busca nuevas posibilidades. O sea, el deseo de incorporarse de esas comunidades es un desafío al sistema. Antes existía un sistema excluyente; hoy día todos quieren estar dentro de él para mejorar su nivel de ingreso y sus perspectivas y posibilidades. Los que ya estaban dentro del sistema comprueban ahora que deben competir con nuevos sectores que se incorporan y por eso hay muchos que no están muy satisfechos. Preferían el sistema anterior que marginaba a varios cientos de miles de chilenos, porque entonces la vida para ellos era mejor y más fácil. El propósito fundamental, por lo tanto, es la participación, pero no desde el punto de vista paternalista, sino una participación efectiva como miembro del sistema, con derecho a mejor remuneración y dentro del cual puedan obtener trabajo sin discriminación racial ni institucional de ningún título. De esa manera, el trabajador con empleo productivo podrá participar efectivamente en las decisiones políticas y económicas.

El tercer objetivo es mejorar la distribución del ingreso. Se ha planteado una meta nada ambiciosa: que los trabajadores participen en alrededor de un 61 por ciento del ingreso nacional hacia 1976 en lugar del 51 por ciento aproximadamente de 1970. Esto permitirá incorporar a las masas a un nivel de vida más alto y captar una cuota más elevada del ingreso nacional. El área de propiedad social, es decir, el control de los recursos productivos por parte de la sociedad, es esencial para materializar y dar permanencia a la redistribución del ingreso. Si no se procede a la formación de un área de propiedad social que respalde esta nueva distribución del ingreso, será imposible avanzar en los términos señalados.

Estos 10 puntos porcentuales de participación que los trabajadores van a ganar en el ingreso nacional significa una disminución correlativa de 10 puntos porcentuales para los propietarios y empresarios. Si bien es cierto que sería más sencillo conseguir que los trabajadores mejoren sus ingresos, se ha demostrado que esto es muy difícil, porque los propietarios y empresarios no están dispuestos a renunciar a 10 puntos porcentuales de su participación. De ahí que el problema de comprimir el consumo de las clases ricas sea en definitiva lo que pone en jaque toda la ejecución de este plan.

En sociedades subdesarrolladas como la chilena, la cultura, los medios de comunicación, la influencia extranjera, lo que se llama el efecto de demostración, generan en las capas medias y altas de la sociedad patrones de consumo que tienen respuesta en lo que se denomina sociedad de consumo y se crean expectativas que van mucho más allá de lo que puede sostener el sistema interno. Hoy, por ejemplo, para muchos chilenos aparece como algo negativo que el país esté importando más alimentos, y antes se consideraba mucho más positivo que se importaran menos alimentos. Claro es que en las clases más pudientes, la importancia relativa de los alimentos es reducida, pero a la clase obrera y a los pobres les interesa mucho incrementar las

perspectivas de consumir más alimentos. Por esta razón hoy día, dentro de la distribución de divisas, se está concediendo más importancia a la importación de alimentos para hacer posible una respuesta al mayor aumento de demanda, en detrimento de ciertas importaciones suntuarias, y en algunos casos también de ciertos tipos de máquinas. Más adelante se tratará extensamente este problema, pero es evidente que lo fundamental es ahora llegar, a través de los mecanismos políticos, a la perspectiva de disminuir 10 puntos porcentuales del ingreso a un estrato de la sociedad chilena. La gran cuestión que está en juego en la experiencia llamada "la vía chilena del socialismo", es si se puede conseguir por medios democráticos e institucionales y por la persuasión que algunos grupos sociales de Chile, este 2 por ciento de los hogares ya mencionados, disminuyan su cuota, o si esta disminución, históricamente necesaria, tendrá que hacerse por medios coercitivos, es decir, por la fuerza. Esto significa acabar con el poder político de la minoría explotadora. Ya se dijo que en la acción del gobierno lo esencial es la formación del área de propiedad social. El gobierno general, o sea lo que es la administración y los órganos fundamentales, mantendrán su participación en el producto nacional, en tanto que las empresas del área de propiedad social absorberán de un 5 por ciento en 1970, a un 10 por ciento en 1976. Las empresas privadas, en cambio, disminuirán su participación de un 6.1 por ciento en 1970 a un 3.2 por ciento en 1976, y el exterior también disminuirá su participación.

El cuarto objetivo, consecuencia de lo anterior, es la reestructuración del aparato productivo para mejorar el nivel de vida de las masas. A este efecto, el programa plantea aumentos significativos en los distintos sectores de actividad. En 92 por ciento tendrá que aumentar la construcción; pero no se trata de construcciones suntuarias o de la construcción de una infraestructura en favor de los sectores minoritarios, sino de un nuevo tipo de infraestructura, de un nuevo tipo de construcción.

Se ha logrado en Chile crear una ingeniería y una arquitectura para la vivienda popular, pero hay que hacer mucho todavía para llegar a mejores resultados. Sin embargo, como ya se dijo, en donde evidentemente el proceso no camina bien es en la construcción de infraestructura porque en este campo se está procediendo de acuerdo con criterios tradicionales.

Las industrias de la madera, de muebles, de papel de imprenta, deberán aumentar un 66 por ciento durante el sexenio. Las industrias de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y cuero aumentarán en un 52 por ciento. Un crecimiento sustancial del 57 por ciento tendrán los servicios públicos de educación y salud. Los transportes y la electricidad deben crecer en un 50 por ciento; la agricultura 47 por ciento y la minería alrededor del 60 por ciento. Como antes se expresó, dentro de cada uno de estos crecimientos hay un cambio cualitativo interno, nuevos tipos, nuevos diseños y nuevas calidades de productos, pues serían productos para el pueblo.

El quinto objetivo es incrementar la acumulación y reorientar su destino. No se pretende postular un esfuerzo de la sociedad hacia una acumulación que no pueda soportar el país y que podría derivarse de otras condiciones históricas. Así, por ejemplo, cuando después de la segunda guerra mundial los países socialistas tuvieron que reconstruir sus economías, sus ciudades, sus transportes, todo, se llegó a tasas de acumulación del orden de 30 por ciento o más. En Chile el modelo es de otro tipo; no se desea imponer a la comunidad un esfuerzo tan cuantioso, porque ahí están las ciudades, las obras públicas y las fábricas que el país tiene.

Lo que se piensa es llegar a una tasa de inversión de alrededor del 18 por ciento en el año 1976. Se trataría de invertir en el sexenio 125 000 millones de escudos, los que en la moneda vigente de la época en que se hizo el plan equivalían a unos 10 000 millones de dólares, al tipo de cambio de E<sup>o</sup> 12 por dólar. Es muy importante definir en qué se van a gastar esos dineros. Para el gobierno lo esencial está en hacer un gran esfuerzo productivo y en este sentido se propone que el 52 por ciento de la inversión, o sea unos 5 000 millones de dólares, se orientan a la agricultura, a la minería y a la industria; un 23 por ciento a la infraestructura física, transporte y energía, y un 25 por ciento a las inversiones sociales (vivienda, escuelas y hospitales).

¿Por qué se desea poner tanto énfasis en los sectores de producción? Hay muchas razones. Chile es un país que en el pasado entregó permanentemente al exterior su actividad productiva, su inversión productiva. Según estudios efectuados por ingenieros, el 95 por ciento de la tecnología, en el llamado plan de expansión del cobre, fue importada. Parte de la inversión en industrias, esencialmente la llamada industria privada, se hizo con capital extranjero, y también parte importante de la inversión pública se hizo con préstamos externos. En definitiva, el Estado chileno se fue haciendo cargo, cada vez más, de la inversión en materia de infraestructura y desarrolló una capacidad de construcción de carreteras, obras de riego, obras civiles en general, en forma bastante desequilibrada. En vez de hacer una planificación de los transportes que combinara los esfuerzos del desarrollo del transporte terrestre y del marítimo, se dio gran importancia al transporte terrestre por carreteras, aumentando notablemente la vialidad, el número de automóviles y de camiones en desmedro y deterioro de la marina mercante. Chile tuvo en el siglo pasado la primera marina mercante de América Latina. ¿Cómo podría ser Chile un país de importancia en el Océano Pacífico, hacia donde tienden a desplazarse los centros más dinámicos del desarrollo moderno? En el Pacífico están ubicados los Estados Unidos, China, la Unión Soviética, Japón, Australia y América Latina, pero el país no tiene una marina mercante suficiente. Gastamos cada año 180 millones de dólares en fletes. Se dio gran relevancia en los decenios anteriores al desarrollo terrestre, al automóvil y al camión, con gran gasto en petróleo importado, en gasolina, en insumos y

en repuestos importados, con un costo enorme para la economía nacional. Se sacrificaron los medios de transporte colectivos, se hicieron pocas inversiones en barcos y ferrocarriles y, en general, las obras públicas que se efectuaron en las ciudades lo fueron para dar mayor acceso a los automóviles. Algunos llaman desarrollo urbano a la ampliación de las calles. La gente dice: "está progresando la ciudad", porque se ensanchan las calles, porque se hacen vías y se hacen rotondas. A fines de la década anterior se empezaron a construir pasos a desnivel y algunos tréboles; se están planificando varios de ellos en distintas partes de la ciudad; es decir, un desarrollo urbano destinado a hacer posible el tránsito de automóviles. ¿Cuánta gente, cuántas familias tienen automóvil en Chile? Un número muy bajo por cierto.

¿Qué es lo que se piensa entonces? Cambiar la dirección y poner gran interés en el desarrollo de los sectores productivos, de la actividad productiva pesada, por ejemplo. Transformar y elaborar el cobre y el acero a través del desarrollo de la industria de maquinarias y herramientas; ampliar la actividad de la construcción; promover una mejor utilización del cemento, una mayor utilización de todos los insumos, como por ejemplo el carbón, que hasta 1970 estaba en una situación desmedrada. Se puede objetar que para que haya producción se necesita energía, combustible y construir infraestructura. Es razonable tal observación, pero el problema está en lograr una proporcionalidad entre el desarrollo de la capacidad productiva de apoyo y la actividad sustantiva; junto con la industria pesada que ya se mencionó antes, está la industria que se podría llamar liviana o de tipo medio. El gobierno piensa que es indispensable, por ejemplo, duplicar la producción de acero, y así está expresado en el plan. Se pretende pasar al millón de toneladas de acero, pero no para exportarlo, sino para elaborarlo internamente, para producir implementos, maquinarias, equipos y repuestos con que apoyar la agricultura, la minería y la manufactura. Se necesitan máquinas industriales para satisfacer esta nueva demanda que se está generando, este nuevo motor dinámico que es el consumo de las clases trabajadoras. Se está poniendo gran interés en aumentar la producción, porque es la única forma sólida de enfrentar la inflación. No se desea continuar con el modelo tradicional de controlar la inflación por la vía de las limitaciones al aparato financiero. Antes se atacaba la inflación exclusivamente distribuyendo y controlando el crédito, el gasto público, estrangulando el sistema financiero, disminuyendo la liquidez de la economía. Hay mucho por hacer todavía en el campo de la oferta y en el campo de la producción; por eso es indispensable invertir en los sectores productivos para disponer de bienes reales. Se está planteando en este modelo un aumento muy importante de la producción material, en vez de un crecimiento de los servicios. Hasta 1970, por ejemplo, en los últimos tres años del gobierno anterior, el 71 por ciento de los nuevos empleos se generaba en los servicios. Este gobierno, por el contrario, desea que los empleos se

generen en la producción. Quiere que los chilenos dejen de ser empleados públicos y servidores, prestadores de servicios, y que pasen a ser trabajadores más productivos. Mientras más trabajadores haya en la producción física, en la producción agrícola, en la producción minera, en la producción industrial, en la construcción, el nuevo sistema económico tendrá una base social de apoyo más sólida. Naturalmente, seguirán existiendo los prestadores de servicios; pero ¿qué beneficio se obtiene, por ejemplo, como sucede en Chile, con tener vastísimas capas sociales prestadoras de servicios con una productividad muy baja y que se apropian de una parte importante de la producción? La inclusión de vastos sectores de trabajadores en la producción física generará un segmento social nuevo, con un sentido mucho más dinámico y progresivo; será un sector social que transformará a Chile en un país de trabajadores, en un país donde lo esencial, para poder vivir, será el trabajo; donde lo esencial y lo que más se dignifica por el sistema es el hombre que surge por su esfuerzo, por su aporte a la producción, por su capacitación para mejorar su productividad, no por las apariencias formales. Los que usan cuello y corbata, por ejemplo, se sienten a veces muy orgullosos y el sistema social los premia. Pero ¿cuál es su aporte a la producción? ¿Cuál es el aporte al desarrollo económico? ¿Qué aporta efectivamente al desarrollo nacional un burócrata público, por ejemplo? Bastante poco, por cierto. De ahí que cuando se habla de crear el área de propiedad social manejada por los trabajadores, no se piensa en la creación de burócratas públicos, sino en la creación de trabajadores, aunque los reaccionarios quieran crear otra imagen. Se dice que la formación del área de propiedad social es estatismo y que estatismo es burocracia. No se trata de crear nuevas burocracias; el gobierno está contra ellas. Lo que se desea formar son nuevos segmentos sociales de trabajadores, y que las empresas sean manejadas y dirigidas efectivamente por ellos, pero no en beneficio de pequeños grupos de trabajadores, fuera del contexto de la sociedad, fuera del contexto de la economía, para transformarlos en capitalistas. Lo que interesa que los trabajadores comprendan es que los recursos de la producción son de la sociedad, del país, de todos los chilenos, y que cada uno tiene su función que cumplir. Si una persona trabaja en el cobre, su función es producir cobre para Chile y no para enriquecerse más a costa del resto de los chilenos. Si su actividad produce dólares, son para Chile y no para que pueda importar automóviles, refrigeradores u otras cosas. Por eso se plantea la idea de la empresa del área de propiedad social, manejada con la gestión de los trabajadores, incluidos entre ellos los técnicos, los ingenieros, los empleados, todos los que se ganan la vida con su esfuerzo, con su trabajo.

La tecnología industrial venía del extranjero, la tecnología minera también y la tecnología agrícola se ajustaba a los requerimientos de los latifundistas. Todo eso se modificará en el nuevo esquema. Todo eso cambiará

cuando la reforma agraria sea completa, cuando las tierras pasen a manos de los campesinos y éstos comprendan que el aumento de la producción es esencial y que para ello necesitan maquinaria, equipos y nuevas formas de producción. Dicho de otro modo, en esta etapa que comienza Chile demandará una tecnología de nuevo tipo: una tecnología productiva, no individualista, sino de acumulación y de consumo social. Conviene insistir en que también existe un problema de desarrollo proporcional entre la producción básica o producción pesada y la producción liviana, así como entre la infraestructura y la producción. Debe haber proporcionalidad entre la gran empresa productiva —como la del acero, por ejemplo— y las pequeñas y medianas unidades procesadoras que fabrican maquinaria y producen bienes de consumo. Lo mismo ocurre en la infraestructura: habrá obras fundamentales y estratégicas que son esenciales para el país; el problema está en determinar cuáles son y cuál es su costo. Este gobierno está en desacuerdo con la vieja estrategia del desarrollo de la infraestructura, aquella que consistía en hacer carreteras pensando que luego surgiría producción, realizada por los sectores privados, y que en el futuro los indicadores del tráfico dirían, en caso de desarrollarse una actividad productiva, si había que transformar dicha carretera en una autopista con dos vías separadas, y así sucesivamente, en forma mecánica. Después, el sector privado se encargaba de aprovechar esas potencialidades y el capital extranjero venía a beneficiarse de esas obras. Eso no existe ya. Precisamente mediante la integración de los planes, se abrirán carreteras en donde existan proyectos agrícolas o industriales que puedan generar actividad. El diseño de la obra de ingeniería tendrá que hacerse de acuerdo con el volumen de producción y de la actividad que se va a generar en una zona determinada del país. Por eso se dará primordial importancia al cambio de orientación en la inversión nacional, que es un resultado bastante difícil de lograr porque implica toda una nueva carpeta de proyectos pensados de otra manera.

El sexto objetivo es ampliar el área de propiedad social y transformarla en líder del desarrollo. Antes que asumiera este gobierno, el líder del desarrollo económico era el sector externo. Las materias primas eran adquiridas por el mercado externo, y las inversiones, en gran medida, estaban orientadas a responder, por una parte, a la demanda externa, y por otra, a la demanda interna de los sectores más adinerados. Con la formación de la propiedad social se podrá concretar la creación de una demanda popular masiva y desde allí se orientarán los recursos productivos dentro del área de propiedad social para responder a esa nueva demanda. Por eso se ha planteado la incorporación a la esfera estatal de alrededor de 100 empresas que se consideran estratégicas o claves porque son las que harán posible una planificación que permita dirigir el proceso industrial. Ahí está el problema esencial. ¿Quiénes van a constituir en Chile la fuerza dinamizadora del proceso de desarrollo?



¿Seguirán siendo el mercado internacional o los sectores ricos del país? Ciertamente que no. El motor esencial de este proceso ha de ser el pueblo chileno, y por eso es el llamado a controlar los principales recursos productivos, en donde deben generarse los excedentes para hacer un proceso de acumulación orientado en la forma que antes se vio. En el cumplimiento de este plan es esencial, por lo tanto, constituir definitivamente el área de propiedad social, junto a la cual existirán un área mixta y un área privada. La forma en que se está llevando a cabo este proceso y sus alcances constituyen un tema candente en Chile y son muchas las mistificaciones y deformaciones levantadas sobre esta materia. La razón de ello es que detrás de la incorporación de las 91 empresas, por ejemplo, están definidos simbólicamente esos 10 puntos porcentuales que van a perder los estratos ricos en la participación dentro del ingreso nacional. Es eso lo que se está discutiendo hoy y el centro de la cuestión es saber si los sectores ricos aceptarán o no que baje su nivel de participación en 10 puntos porcentuales en seis años y perder su poder político. Tal es la herramienta para llegar a esa redistribución.

El séptimo objetivo es lograr un desarrollo nacional sostenido, pasando de una economía estancada a una economía en constante expansión. Es sabido que el producto nacional en Chile ha crecido en forma errática. Desde la segunda posguerra hay años en que el producto nacional crece, en otros baja, y así sucesivamente. Se estima que a través de una economía planificada en la que el pueblo domine los recursos productivos esenciales y que tenga la independencia suficiente para vincularse a todo el mundo sin depender, como hasta ahora, sólo de Estados Unidos o de Europa Occidental, se podrá lograr la diversificación del sector externo y la generación de una dinámica que haga viable una economía sin vaivenes, como los experimentados a través de los años. Recuérdese los tremendos impactos de las crisis de 1920, de los años 30 y de las que sucesivamente ha vivido Chile. Se está planteando un aumento de producción en 50 por ciento en seis años, lo que equivale a duplicarla en 10 años. La tasa de crecimiento postulada es del 7 por ciento anual. Conviene insistir, sin embargo, en que lo esencial para el gobierno es la transformación del sistema, no una tasa de crecimiento del producto nacional. Si en el sexenio no se alcanza un crecimiento del 7 por ciento, el gobierno no se sentirá fracasado; pero si en ese lapso se logra transformar la economía, crear lo que se ha llamado la "nueva economía" y abrir paso al socialismo, se habrá logrado el éxito. Hay gente, por ejemplo, que enjuicia la experiencia de este gobierno en función de aspectos que en realidad no son centrales. Para algunos lo esencial es que el gobierno logre un equilibrio en la balanza de pagos y en el presupuesto fiscal, óptica equivocada, pasada de moda y absolutamente inconducente. Basta pensar en el caso de los Estados Unidos que tienen un déficit impresionante en su balanza de pagos; lo mismo ocurre en países desarrollados como Inglaterra y otros países europeos. ¿Por

qué debería ser Chile un ejemplo de equilibrio en su balanza de pagos cuando está realizando un inmenso esfuerzo de transformación interna y un inmenso esfuerzo para aumentar la producción en beneficio de las mayorías nacionales? ¿Por qué ahora este gobierno debe tener equilibrada su balanza de pagos cuando no lo hicieron los gobiernos burgueses? El plan de este gobierno implica la movilización de los excedentes que antes salían de Chile. Sin embargo, ahora tiene que enfrentarse con el tremendo obstáculo que significa servir una deuda pública externa sin precedentes en el país; una deuda pública de alrededor de 4 000 millones de dólares acumulada durante el decenio anterior y mucho antes, lo que ha significado una salida de casi 400 millones de dólares por año, o sea, alrededor de un 38 a 40 por ciento de las exportaciones. ¿Cómo podría el país tener en equilibrio su balanza de pagos, si ha de hacerse cargo de ese tremendo peso que viene de atrás?

#### *4. La ejecución de la nueva estrategia y las perspectivas*

El programa que se acaba de reseñar se discutió con los trabajadores, con los partidos populares. Se discutió también con misiones extranjeras y con representantes de los países socialistas, y hubo consenso en cuanto a su orientación fundamental. Esta estrategia comenzó a aplicarse en 1971 y a juzgar por las estadísticas está dando buenos resultados. En efecto, la producción, que crecía al 3.3 por ciento en el quinquenio anterior, se ha incrementado en más del 8.5 por ciento en 1971 y en 1972 es posible que crezca en 6 por ciento más. La distribución del ingreso en el primer año de aplicación de este plan ha significado pasar del 52 por ciento que llegaba a manos de los trabajadores, a alrededor del 59 por ciento. A través del aumento de la oferta, el ritmo de la inflación se redujo en 1971 aproximadamente al 22 por ciento, es decir, hubo ese año una desaceleración de la inflación. El desempleo, por otra parte, ha disminuido drásticamente.

En 1971, primer año de aplicación de esta estrategia, se aumentó la ocupación en 200 000 personas. O sea, son miles las familias que entran a competir por los bienes alimenticios, por la producción industrial. Ello quiere decir también que un grupo minoritario, que antes gozaba de amplio abastecimiento, debe sufrir ahora la competencia de nuevos consumidores y de una vasta gama de gente que estaba marginada del mercado. Según las estadísticas disponibles, el hecho de bajar la desocupación de una tasa de 8.3 por ciento en diciembre de 1970 a 3.8 por ciento en diciembre de 1971 implica una disminución del desempleo en 200 000 personas. Al mismo tiempo se han adoptado políticas expansivas de los salarios; a las personas que perciben menos de dos salarios vitales se las favorece con un reajuste mayor al alza del costo de la vida, lo que se traduce en un aumento del ingreso real

de esos sectores. En suma, como antes se vio, son más 1 100 000 familias que se agregan a esas 200 000 anteriores, que alcanzan un nivel de consumo mucho mayor. El reajuste promedio de los salarios del año 1971 fue alrededor de un 54 por ciento para la economía nacional mientras que el costo de la vida creció en 22 por ciento.

La producción nacional ha continuado expandiéndose durante el primer semestre de 1972 y las cuidadosas previsiones realizadas por ODEPLAN señalan que esta tendencia continuará durante el segundo semestre, dando lugar a nuevos avances en la producción anual.

De acuerdo con antecedentes proporcionados por ODEPA, se ha producido en el primer semestre una baja en la producción de trigo, pero hay aumento en rubros como leguminosas y hortalizas. La producción pecuaria crecerá en el segundo semestre a consecuencia de aumentos en la producción de aves (35 por ciento), porcinos (6 por ciento), y ovinos. Se estima que en 1972 la producción agropecuaria crecerá alrededor de 3.5 por ciento, contra un 5.8 por ciento en 1971 y un 2.5 por ciento promedio entre 1966 y 1970.

En el primer semestre también ha crecido la captura de merluza, acumulándose una reserva frigorizada de 1.2 millones de toneladas, pero ha disminuido la producción de harina de pescado. Se estima que en conjunto el sector pesquero crecerá 4.5 por ciento en 1972.

La producción de cobre llegó a 290 000 toneladas en los primeros seis meses de este año, y se espera que supere las 620 000 en el curso del año; son las cifras más altas registradas para la gran minería. La producción de salitre y de carbón ha bajado en el primer semestre de 1972. En conjunto, se estima que la producción minera crecerá en 6 por ciento en el año 1972, en contraste con el 5 por ciento de aumento promedio registrado en 1966-70, a pesar de las cuantiosas inversiones realizadas en ese quinquenio.

En el primer semestre de 1972 muestran crecimientos importantes las industrias de muebles, bebidas, maquinaria no eléctrica, material de transporte y alimenticios, en tanto que disminuyen las imprentas, los cueros y el caucho. En los primeros cinco meses el aumento de la industria manufacturera fue de 14 por ciento y ODEPLAN estima que en los primeros seis meses el incremento sea de 12.6 por ciento. Para el año 1972 se calcula un aumento de más del 8 por ciento. En 1971 el aumento fue de 12 por ciento. En dos años de gobierno de la Unidad Popular, la industria crecerá en más de 20 por ciento acumulado, con un promedio de 10 por ciento anual. Entre 1966 y 1970 el crecimiento promedio sólo fue de 3.3 por ciento.

En el primer semestre se continuó la construcción de unas 60 000 viviendas de arrastre, se han entregado 22 500 viviendas al pueblo y se contrataron 9 500 nuevas. El impulso que se dará a la construcción en el segundo semestre y la política de viviendas a desarrollar, permiten pensar en un crecimiento de la construcción de alrededor del 8 por ciento en 1972. En

1971 la construcción creció en 12 por ciento contra 1.4 por ciento promedio en el quinquenio 1966-70.

El transporte ferroviario mostró en el primer semestre un crecimiento en el de pasajeros, pero una baja en la carga debido a la situación de la producción triguera y de carboncillo. El transporte por carretera ha crecido en más de 20 por ciento y el transporte aéreo muestra aumento en pasajeros y carga (más de 25 por ciento). En su conjunto el transporte crecerá entre 6 y 7 por ciento en 1972.

Han aumentado los servicios comerciales, de distribución, restaurantes, doméstico, etc. La educación básica y media aumentó sus matrículas en 7 por ciento promedio y la universitaria en 28 por ciento. Puede afirmarse que, en conjunto, los servicios crecerán entre 5 y 7 por ciento en 1972.

De acuerdo con los antecedentes anteriores, la producción nacional bruta crecerá en más de 6 por ciento durante el año 1972. En 1971 el producto nacional aumentó en 8.5 por ciento y durante el quinquenio comprendido entre 1966 y 1970, la producción había crecido sólo en 3.7 por ciento. Así, en los dos primeros años de este gobierno se habrá duplicado la tasa de crecimiento en relación al quinquenio pasado.

Después de un examen minucioso de los programas de inversión del sector público, se prevé un aumento de la inversión en una tasa superior al 15 por ciento para 1972. Las importaciones de bienes de capital excederán el 40 por ciento de aumento y la construcción el 8 por ciento. El aumento previsto se explica por los esfuerzos del sector público para importar maquinarias (compras directas y préstamos externos) y equipos de transporte (7 000 buses, 1 000 taxis) más la producción de 3 000 camiones y la continuación del ritmo de la construcción.

La recuperación de la inversión privada en la construcción de viviendas (SINAP) y el esfuerzo público mencionado permiten pensar que en 1972 la tasa de acumulación superará el 16 por ciento del producto geográfico bruto. En 1972 el consumo crecerá a un ritmo menor que la inversión. Los bienes disponibles en el mercado crecerán gracias a la política de importaciones, que apoyará al sector agropecuario en pleno proceso de transformaciones. Para posibilitar el crecimiento de la inversión, el gobierno amplió el margen del déficit fiscal y para obtener el nivel de consumo programado hubo que recurrir al déficit en el balance de pagos.

Las estimaciones hechas por ODEPLAN señalan que, a pesar del alza previsible en el costo de la vida, el gobierno puede garantizar a los trabajadores que continuarán participando en cerca del 59 por ciento del ingreso nacional hacia fines de 1972. Esto requiere gran disciplina en la política de remuneraciones para el segundo semestre de 1972 y un estricto control de los precios, evitando la especulación.

Hasta 1970 había en Chile una gran desocupación. El escaso empleo

que se proporcionaba provenía de sectores de servicios. En 1971 la reactivación económica permitió crear 200 000 nuevos empleos; en 1972 es posible que la economía cree unos 100 000 puestos de trabajo más. Pero estos 300 000 nuevos empleos se habrán creado principalmente en sectores productivos clave, como son la industria y la construcción. Es posible que la ampliación del área cultivada permita generar empleo agrícola en el Norte Chico y otras regiones del país gracias a las favorables lluvias de este año y a la política del gobierno. La tasa promedio de desempleo fue de 3.8 por ciento en 1971 y se prevé un promedio igual para 1972. En junio de 1972 el desempleo fue de 3.7 por ciento en Santiago y ha seguido disminuyendo en Concepción, Lota y Coronel. En el Norte Grande y en el Norte Chico ha desaparecido el desempleo e igual cosa se advierte en las provincias del extremo sur (Valdivia, Llanquihue, Osorno, etc.).

La economía nacional muestra una continua expansión en las diversas ramas de la producción, se recupera la inversión nacional, mejora el nivel de empleo, se puede consolidar la redistribución del ingreso; y todo ello en medio de un proceso de cambios estructurales que conducen a la liquidación del latifundio, al fin del monopolio industrial y comercial de la banca privada, y del poder imperialista dentro de la economía chilena.

Los procesos mencionados se dan cuando en el mercado mundial baja el precio del cobre, hay dificultades en el mercado del hierro, y se agrede a la economía chilena en diversas formas, mientras la crisis monetaria y la inflación internacional repercuten sobre nuestras finanzas.

La expansión de la producción, la redistribución del ingreso, la recuperación de la inversión y la creación de nuevos puestos de trabajo en favor de nuestro pueblo originan desequilibrios en el presupuesto fiscal y el balance de pagos, dando origen a un proceso inflacionario que es preciso mantener bajo control.

Para armonizar el comportamiento económico se someterá a la economía chilena, en especial al sector público, a una rigurosa planificación, proceso que se concretará en un plan de acción preciso para lo que resta de 1972 y que tendrá plena vigencia durante 1973.

No se olvide, en suma, que Chile está realizando revolucionarios cambios estructurales, dentro de la Constitución y las leyes, con amplias libertades, dentro de un proceso de expansión económica no exenta de desequilibrios financieros.

## B. LA PLANIFICACIÓN EN LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO

### 1. *Características chilenas*

Es evidente que en Chile no existe una planificación socialista. Apenas se está empezando lo que dio en llamarse etapa de la planificación para la transición. El problema, pues, está en hacer coherentes los supuestos que involucran las transformaciones estructurales con el proceso productivo y con el movimiento de todas las variables macroeconómicas fundamentales dentro del esquema político y de la lucha de clases. El gobierno anterior tenía un modelo, pero la gestión realizada no correspondía exactamente a los supuestos políticos de ese modelo. En cierta medida ese gobierno no quiso realizar una política planificada en un nivel macroeconómico; lo que predominó fue una orientación de tipo financiero, es decir, una planificación financiero-monetaria. En realidad el modelo de desarrollo no fue entonces el orientador fundamental de la política económica global. En este gobierno, en cambio, el modelo matemático por lo menos va demostrando su utilidad, ya que se están haciendo ciertos cambios en el sistema. El uso de nuevos instrumentos de política económica que se han ido cuantificando, ha permitido un determinado comportamiento de la economía para lograr al final cierto conjunto de metas. Así por ejemplo en el modelo de 1971 se planteó una meta de inflación del orden del 20 por ciento aproximadamente; ésta llegó a un 22 por ciento, y esto se produjo porque se autorizaron una serie de alzas a fin de año pensando que esta medida favorecería el proceso productivo en 1972. Una Oficina de Planificación puede hacer un maravilloso modelo de programación, con gran racionalidad y gran coherencia matemática y cuantitativa, pero si los supuestos políticos que están detrás del proceso no van acompañando al modelo, éste no puede funcionar. Precisamente eso es lo que se está tratando de hacer en esta etapa de la planificación: que haya una coherencia entre los supuestos de transformación y los objetivos propuestos.

Respecto del "árbol matemático" usado en países socialistas, hay consenso en estimar que constituye un ideal al que debe llegarse. Por el momento, sin embargo, no puede arribarse al mismo ni alcanzar el desarrollo armónico de esos países que ya tienen socializados sus medios de producción, o el de un país industrial que ya tiene desarrollada su actividad económica y puede ir elaborando un desarrollo proporcional. El caso de Chile es distinto, tuvo que desarrollarse a saltos. Dio un salto adelante en materia de vivienda y otro muy grande en industria. Se avanzó poco en agricultura y en minería, pero este año se dará un paso adelante con respecto a esta última. El país no tiene un desarrollo equilibrado en el concepto tradicional; se trata más bien de un desarrollo que va produciendo desbalances, los que después deberán rellenarse para crear impulsos motores en la economía.

En una etapa de transición al socialismo, en una etapa que se propone destruir la vieja estructura y crear embriones de la nueva, no es posible pensar en una planificación sofisticada, en una planificación matemática ampliamente detallada, sino en un instrumento que permita cuantificar las principales variables y hacer una planificación más detallada en los sectores estratégicos.

## *2. Algunos problemas de la transición al socialismo*

Chile comienza una etapa de su desarrollo, con una infraestructura, un desarrollo industrial, un ingreso de alrededor de 600 a 650 dólares por persona. Las tareas de la construcción del socialismo en ese estado de desarrollo son muy diferentes a las de países que tienen ingreso de alrededor de 60 a 80 dólares por habitante, que carecen de infraestructura, de industrias y que para llegar al socialismo deben dedicar todo su esfuerzo para crear el sistema de transportes, montar algunas industrias, etc. Lo esencial y lo más difícil es obtener el despertar de la conciencia de los campesinos; es muy difícil hablar a los campesinos, por ejemplo, sobre el desarrollo económico y las ventajas que se derivan de la tecnología moderna. En el caso de los países subdesarrollados, la población rural es sumamente importante, constituye la gran mayoría del país. El tipo de problemas que se enfrentan en los distintos niveles de desarrollo para la construcción del socialismo hace que los planes de desarrollo y la estrategia política sean por completo diferentes. Por eso, cuando se piensa en la experiencia chilena para construir el socialismo debería tenerse en cuenta que no se está partiendo de un estado de desarrollo similar, por ejemplo al de China, al de Tanzania, al del Congo-Brazzaville, al de Guinea, al de Argelia o al de Egipto. Es otra situación, donde la necesidad de estimular la economía, de poner en actividad los recursos productivos existentes originó un tipo de política económica como la que aplicó este gobierno en su primera etapa. El socialismo puede construirse cuando ya hay embriones de un sistema industrial que necesita estimular y poner en acción todas las fuerzas productivas existentes.

Otro punto es el relacionado con el desarrollo de las clases medias. Es evidente que en Chile la construcción del socialismo choca con un problema fundamental, que es la existencia de una gran clase media; esa clase prácticamente no existe en Tanzania, por ejemplo, es débil en Argelia y también lo era incluso en Cuba. De modo que la presencia de una clase media y lo que podría llamarse manipulación de la conciencia de una clase media, es un factor también bastante complejo en el caso chileno. Para enfocar este problema conviene tener en consideración en qué estado de desarrollo se encuentra un país, las tareas inherentes a la construcción de la sociedad y la

economía y la presencia de una clase social a la que el país no puede renunciar: la que forman, por ejemplo, los comerciantes, los pequeños industriales, los profesionales, los administradores, etc. Captar para el proceso socialista este sector medio, es sin duda, uno de los principales desafíos de la experiencia chilena.

### *3. Los problemas de la planificación cuando hay oposición política libre*

Cuando se analiza un proceso como la reforma agraria, no sólo hay que mirar qué hace o qué desea hacer el gobierno; también es necesario ver qué hace la oposición. Es indudable que en la agricultura hay diversos tipos de oposición. En Chile la oposición actúa libremente y no deben perderse de vista las formas de defensa que emplean los latifundistas o cómo utilizan los elementos de confusión. Meses atrás hubo una curiosa reunión para formar una llamada Central Única de Trabajadores Agrícolas que, junto con la Sociedad Nacional de Agricultura, discutieron problemas agrarios. Se trata de una combinación nueva que, aparentemente, es difícil de entender. También se pudo observar que muchos de los que propiciaron la reforma agraria hace años, son hoy partidarios del minifundio, y a través de sus activistas en el campo están tratando de que la tierra sea entregada en propiedad individual a los campesinos; es decir, se pretende crear en Chile un gran minifundio con toda la ineficiencia que significa. También hay quienes han sostenido programas políticos revolucionarios en otras épocas, pero que se niegan y obstaculizan los programas de construcción en Chile. Es enorme el daño que se hizo a la agricultura edificando viviendas en tierra agrícola muy buena. El gobierno está propiciando una política de construcción en altura, pero los políticos de oposición están estimulando el interés para que los pobladores puedan tener su pedazo de tierra y su casita de un piso, con todo lo que ello significa en costos de electrificación, agua potable, etc. En cuanto a la pesca, el gobierno desea pasar a una escala de producción nueva y para lograrlo trajo barcos que pudieran desarrollar sus faenas en alta mar y procesar la pesca; entonces la oposición comenzó a estimular a los trabajadores que operan la vieja pesca artesanal para que reaccionaran y salieran a defender un sistema obsoleto de producción pesquera.

Políticamente hablando, lo que en el fondo pretende la oposición es retroceder al parlamentarismo, es decir, que el gobierno en gran medida se ejerza y se realice desde el Parlamento. Esta tendencia se ha confirmado en los últimos cuatro o cinco meses; se ha visto, por ejemplo, que el Parlamento ha enjuiciado a algunos ministros no por los delitos establecidos en la Constitución, sino desde el punto de vista político, como si fueran responsables



ante el Parlamento. De ahí que no sea posible desligar lo que hace el gobierno de lo que está haciendo la oposición, la cual se está contradiciendo en sus planteamientos y principios para obstaculizar la labor del gobierno.

#### 4. *La eficiencia económica*

No es lo mismo decir que han disminuido las utilidades de las empresas del cobre o que este metal no esté generando excedentes. Los excedentes del cobre se miden por las divisas que incorpora al presupuesto de divisas, y en este sentido es cierto que en los años 1971, 1972 y siguientes no habrá remisión de utilidades al exterior, quedando esos excedentes dentro de Chile. Lo mismo ocurre con el hierro, el salitre y otros tipos de empresas. Se puede señalar que tal vez no es lo más conveniente medir la eficiencia de la economía por las utilidades que se obtengan. Se dice que en una serie de actividades mineras —que, por lo demás, se recibieron en bancarrota— hubo pérdidas, tratando de presentar el asunto como un símbolo de la eficiencia o ineficiencia del gobierno. No se puede negar que en algunas empresas estatizadas, sobre todo en esta etapa cuando se acaba de asumir el control, se han presentado dificultades, pero la medición de la utilidad no es necesariamente el indicador fundamental de la eficiencia. Se citan, por ejemplo, algunos problemas surgidos en el cobre, pero no se dice que en 1971 la producción de este metal fue la más alta de Chile; que se produjeron 740 000 toneladas sumando las mineras grande, mediana y pequeña. Tampoco se dice que, a pesar del hecho de que durante el gobierno anterior se hicieron cuantiosísimas inversiones, la producción del cobre de la gran minería entre 1964 y 1970 sólo aumentó en uno por ciento. No se mencionan estos datos, pero sí aspectos anecdóticos, fallas ocurridas en el manejo de ciertas actividades, etc. ¿Por qué no se dice también que el Ministerio de la Vivienda es más ineficiente que antes? El gobierno anterior, a través de dicho Ministerio, construyó 8 500 viviendas en 1970 y eran varios miles los funcionarios que atendían tan bajo nivel de construcción. Este gobierno, en cambio, elevó esa cantidad a 80 000 viviendas; es indudable que los funcionarios son ahora más “ineficientes” porque carecen de tiempo para atender el gran volumen de actividad generado. Tampoco se dice que el Ministerio de Minería era simplemente una cúpula, porque quienes mandaban en la política del cobre eran las empresas extranjeras; no se dice que el Ministerio de Minería recibió las cinco empresas más importantes del país, que nunca como ahora tuvo una actividad tan inmensa. No se dice que al acelerar la reforma agraria, ya en enero de 1972 se habían expropiado más tierras, más fondos que durante todo el gobierno anterior; que la necesidad de nombrar administradores y atender esas tierras entregadas a los campesinos, multiplica las responsabilidades de los funciona-

rios; que se hace más difícil ahora manejar una cantidad enorme de tierras y que el Estado debe responsabilizarse por más de ocho millones de hectáreas reformadas y que, al completarse este año la expropiación de 2 000 latifundios más, se va a generar también una presión extraordinaria sobre la capacidad administrativa del gobierno, es decir, el paso a una escala superior de actividad. Este es uno de los problemas que debe enfrentar un gobierno que se encamina a una transformación de la sociedad, y que al mismo tiempo se propone lograr aumentos en los niveles de producción. En otras palabras, se toma una serie de variables, se las aísla del contexto y se critican separadamente aspectos íntimamente vinculados a un proceso. ¿Por qué no se analiza el proceso en su conjunto? ¿Por qué no se aprecian las pequeñas fallas como parte del mismo? ¿Por qué se quiere condenar el proceso antes que haya podido madurar en lo fundamental? ¿Por qué no se reconoce que el gobierno está impulsando proyectos de expansión de la actividad productiva como nunca antes se hizo? ¿Por qué el gobierno anterior no fue capaz de ampliar la producción de acero, por ejemplo? Tuvo vacilaciones y no pudo llegar al millón de toneladas de acero. ¿Qué pasó con el proyecto de expansión del cobre, para cuyo logro se pusieron todos los huevos en una canasta? Fracasó rotundamente, desastrosamente. Conviene referirse, por último al problema de las "tomas". ¿Qué porcentaje de la tierra cultivada en Chile ha sido objeto de "tomas"? ¿Cuál es el número de agricultores afectados por ellas? ¿Qué impacto han tenido sobre la producción? La situación de "caos" que se quiere presentar, y que se quiso dar en el campo el año pasado, no significó disminución de la producción.

## C. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y SU FUNCIONAMIENTO

### 1. *Antecedentes históricos*

En el programa de la Unidad Popular está establecido que se formará un sistema nacional de planificación. En 1971, inmediatamente después de asumir el gobierno, se comenzó a diseñar un esquema de organización para establecerlo, concibiéndolo como un sistema piramidal, a cuya cabeza está la Presidencia de la República. Se creó el Consejo Nacional de Desarrollo, integrado por ejecutivos del gobierno, por los ministros del área económica y social, por seis representantes de los trabajadores y otros seis de los empresarios. Este consejo tiene carácter consultivo, y la Oficina de Planificación Nacional es su secretaría técnica; allí se discuten los planes de desarrollo a mediano y a corto plazo.

Para la política a corto plazo, que podría llamarse anual y de coyuntura, se formó el Comité Ejecutivo Económico, que coordina los organismos a través de los cuales se ejecuta la política y se toman las medidas concretas, en coordinación con el área institucional correspondiente. ODEPLAN es la Secretaría técnica asesora de este Comité de Coordinación Económica. La Oficina de Planificación Nacional es un organismo formado en 1967 durante el gobierno del presidente Frei sobre la base del Departamento de Planificación de la Corporación de Fomento. En realidad, Chile tenía desde hace muchos años cierta tradición planificadora a través de la Corporación de Fomento; en efecto, desde 1939 se formularon los primeros proyectos de desarrollo, y a partir de ellos se logró elaborar planes como el del acero, el petróleo y otros. Se creó también el Departamento de Cuentas Nacionales, es decir, todo lo que abarca la evaluación del ingreso nacional del país. Unos veinte años después se creó ODEPLAN, con dos ramas fundamentales: una encargada de la planificación nacional y otra de la planificación regional. La primera tiene un área que podría denominarse global y también áreas sectoriales cuyas funciones son vincularse con las oficinas de planificación de los respectivos ministerios. Actualmente existen oficinas de planificación en todos los ministerios, unas más desarrolladas que otras; en algunas hay poco personal y de escasa preparación, pero hay otras bastante amplias. Así, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura tiene alrededor de 120 funcionarios en la organización denominada ODEPA y el Ministerio de la Vivienda cuenta asimismo con una amplia oficina de planificación. Se han creado también oficinas de planificación en los Ministerios de Obras Públicas y Transportes, de Educación y de la Salud.

Cada uno de los ministerios tiene adscritas un conjunto de empresas y entidades descentralizadas. Las oficinas sectoriales están encargadas de promover la planificación en las empresas, por ejemplo en el caso de los transportes. La subsecretaría correspondiente y la oficina de planificación de los transportes coordinan y estimulan los esfuerzos de planificación dentro de las correspondientes empresas. Hay otras oficinas de planificación en los ferrocarriles, en la empresa portuaria, en la Línea Aérea Nacional, etc. Se trata de un sistema bastante jerarquizado. Cuando se forme el Ministerio de la Familia, cuyo proyecto de ley está en el Congreso, se crearán unidades de planificación a nivel de la comunidad, de las juntas de vecinos y de los demás organismos de masas. Este proyecto de ley está en el Parlamento desde hace un año sin haber sido aprobado todavía. Existen 18 oficinas de planificación regional, cada una de las cuales está encargada de una región concreta, de modo que se pueden cubrir las 12 áreas en que se ha regionalizado el país. Estas oficinas tienen como función preparar programas a mediano y a corto plazo y están vinculadas al intendente, principal autoridad política en cada una de las provincias. Tal es el esqueleto de la organización planificadora en Chile.

## 2. *Conexiones del sistema*

Vale la pena referirse a las conexiones que este sistema tiene con el aparato ejecutivo y con las demás ramas, tales como el Parlamento, el ejército, los trabajadores, etc. Las vinculaciones con la Presidencia de la República son muy estrechas pues los organismos de planificación son sus asesores. Con los ministerios también hay cierto tipo de relación permanente, la que varía según los casos.

En las regiones, la vinculación con los intendentes en general es bastante estrecha. Con el Parlamento estas relaciones se concretan a la discusión de los proyectos de ley, en la que intervienen funcionarios de la Oficina de Planificación citados a las reuniones de las respectivas comisiones. La Oficina, además, debe elaborar todos los años un informe económico anual, cuya síntesis se entrega al Presidente de la República y al Parlamento.

Con las fuerzas armadas hay un contacto institucionalizado y permanente. Así, el Ministro de Defensa pertenece al Consejo Nacional de Desarrollo; en ODEPLAN se realizan mensualmente reuniones con representantes de las tres ramas de las fuerzas armadas, para intercambiar informaciones y con el fin de que los planes de desarrollo se vinculen con los planes de seguridad nacional. De esa manera, tanto los planes globales que el gobierno elabora como los que se refieren a las regiones son sometidos en consulta a las fuerzas armadas, las que así tienen ocasión de conocerlos.

Otro aspecto importante es la vinculación de la planificación y el presupuesto público, problema que se plantea en todos los países del mundo. La experiencia demuestra que en muchas partes existe una especie de guerra civil entre la Oficina de Planificación y la Oficina de Presupuestos, pero en Chile no se presenta esa situación y se realiza un trabajo con división de funciones. La Oficina de Planificación entrega a la Oficina de Presupuestos las proyecciones globales para el año siguiente y le plantea la cuantía que a su juicio debe alcanzar el gasto público y la inversión pública y cuál debería ser la estructura de esta última. Las oficinas sectoriales de planificación influyen sobre los presupuestos de los ministerios, de modo que en estos últimos se produce una coordinación en el momento de hacer los proyectos y anteproyectos de presupuesto.

Como el proceso de elaboración presupuestaria en Chile es prolongado, éste se inicia más o menos en mayo de cada año y termina el 31 de diciembre. En muchas instancias hay oportunidad de discutir sobre criterios de prioridad. En cierta ocasión la Dirección de Presupuesto restó importancia, por ejemplo, al programa de viviendas; entonces se le hizo ver la conveniencia de elevar el volumen de construcción en este sector y se hicieron las modificaciones del caso. Para 1973, como una instancia preliminar de la preparación del presupuesto, se piensa elaborar un plan de inversiones del sector

público que cubrirá toda el área social y será el eje de la política gubernamental, es decir, la política de acumulación. Para implementar esta idea se entregarán todos los antecedentes de proyectos a la Oficina de Planificación y ésta los articulará en un plan nacional de inversiones dentro del esquema a mediano plazo. En resumen, podría decirse que apenas se está iniciando el establecimiento de un sistema de planificación; falta mucho para terminar este trabajo, de suyo arduo y difícil. Se han creado las estructuras, pero hay que perfeccionar fundamentalmente el proceso de planificación y obtener los cuadros suficientes.

### *3. Planificación y participación*

Una de las mayores preocupaciones consiste en evitar que la planificación sea superestructural y procurar que llegue a la base del sistema; para ello se celebrará con la Central Única de Trabajadores un convenio mediante el cual se creará la Comisión Paritaria ODEPLAN-CUT, a cuyo cargo estará establecer un sistema y un proceso de planificación en cada una de las empresas del área de propiedad social. Para emprender esta nueva tarea, base central de la planificación en 1972, se está formando un grupo de trabajo que se encargará de elaborar un manual y una metodología de planificación para las empresas. A tal fin se está utilizando principalmente la experiencia de los países socialistas. Cuando la Comisión Paritaria CUT-ODEPLAN vaya a cada empresa podrá tener las normas que servirán de base para el funcionamiento de esos mecanismos de planificación con amplia participación de los trabajadores.

Se ve en la planificación un método que puede enriquecer la participación y la discusión de las políticas de desarrollo en cuanto se refiere a su contenido. Para pasar a un modelo desconcentrador y participante es necesario diseñar un sistema de planificación flexible y dinámico. Se desea que los medios de producción centrales de la economía queden bajo control del Estado, pero sin ser administrados por burócratas, por una maquinaria central fría, ajena a los intereses de los trabajadores. Se trata de que los medios de producción sean de propiedad social, pero que la participación de los trabajadores en la gestión y en la dirección de esas empresas sea cada vez mayor, todo dentro del esquema de un plan económico nacional. Por eso se habla de desconcentrar, de descentralizar; y lo mismo sucede en el ámbito territorial.

La planificación es un sistema flexible y dinámico; no existe premisa para implantarla por decreto o compulsivamente, pues se desea que surja de la conciencia misma de los trabajadores y de las formas como se produce la participación. No se pretende tener un sistema cerrado, sino un modelo global; una estrategia global que vaya acompañada de una planificación

detallada en sectores estratégicos. El tipo de planificación que se está implantando en la gran minería del cobre y en la agricultura, sector estratégico fundamental, tiende a conceder cada vez mayor participación a los trabajadores. Durante los últimos cuatro o cinco meses se ha avanzado bastante en la industria para esclarecer, a través de los llamados comités sectoriales y en contacto con las empresas, todo un programa de inversiones industriales; existe en este sentido un programa destinado a promover una acumulación industrial más acelerada en los próximos años. No se quiere llegar a una planificación rígida de todos los sectores; se piensa más bien en una planificación orientadora, si así puede decirse, un poco global dentro de lo que es cada sector. También en el sector vivienda existe una planificación un poco global que se irá detallando y mejorando en la medida de lo posible. Asimismo habrá que modificar fundamentalmente la planificación de las obras públicas, pues el modelo concentrador hizo que se planificaran para el área central del país y al servicio de una infraestructura favorable a la burguesía. Conviene señalar, sin embargo, que hay un cambio de estrategia que no coincide con la que se aplicaba anteriormente. Todo ello hace que los proyectos sobre los que se apoyan los planes no correspondan exactamente a la orientación de la nueva política de desarrollo. Así, por ejemplo, hay demasiados proyectos de infraestructura, muy buenos proyectos de electrificación, petróleo, carreteras, obras de riego, etc. Chile es un país que tiene tradición en cuanto a la ingeniería se refiere. De los 7 000 profesionales que existen en esta rama, la gran mayoría son ingenieros civiles; y sólo recientemente se está encauzando esta profesión hacia la ingeniería industrial. Esta circunstancia ha conspirado en contra de la capacidad y la necesidad de elaborar proyectos en el sector industrial. La estrategia del nuevo modelo de desarrollo se propone estimular la producción de bienes de consumo popular, en un desarrollo armónico con los medios de producción que generan una industria pesada que ya estaba desarrollada en Chile. Crear bienes de consumo popular significa, en el caso chileno, la elaboración de muchos proyectos de tamaño medio y pequeño, de tecnología simple o intermedia, de proyectos insumidores de mano de obra, todo lo cual permitirá configurar un esfuerzo para preparar proyectos más sencillos. Chile es un país subdesarrollado que ya tiene un perfil industrial, pero al que es necesario agregar capacidad productiva. Esto significa ampliar la producción textil, producir más maquinarias, naturalmente maquinarias modernas; innovar en las técnicas, etc. No es el caso, por ejemplo, de algunos países africanos, en donde muchas veces hay que partir de la nada, ni el de algunos países asiáticos. En Chile, añadiendo maquinarias y equipos, es posible ampliar con cierta celeridad la capacidad productiva.

#### 4. *La naturaleza de los planes*

Se ha hecho un esfuerzo de planificación a mediano plazo para el período presidencial 1971-76 y se ha elaborado un programa para cada una de las doce regiones en que está dividido el país. Estos programas son consistentes en un diagnóstico, en algunas proyecciones dentro de una estrategia regional. Constituyen esencialmente paquetes de proyectos, en distintos grados de avance, algunos ya elaborados, otros en marcha y algunos todavía en la etapa de las ideas. Hay regiones para las cuales existen proyectos maduros y donde la estrategia de desarrollo es más clara; pero con respecto a otras las cosas son más difíciles y es más débil la capacidad de ingeniería para elaborar proyectos.

El plan sexenal se ejecuta por medio de planes anuales, habiéndose elaborado el de 1971. Existe también una versión *in extenso*, en la cual se explican esos planes anuales, que refleja fundamentalmente lo que podría llamarse el marco de la política económica y los proyectos más importantes de inversión que se ejecutarán.

También se prepararon planes especiales. Así, por ejemplo, con motivo del terremoto del año 1971 se elaboró un plan de reconstrucción. Habrá que reconstruir 35 000 viviendas, de 10 a 15 hospitales, una gran cantidad de escuelas, edificios públicos, etc. Hay varios pueblos y pequeños villorios campesinos en el suelo, y cuya reconstrucción significará distraer una enorme cantidad de recursos. El año pasado se construyeron en el área de la catástrofe alrededor de 60 000 viviendas de madera; fue preciso usar cemento para reparar gran número de carreteras y otras obras públicas dañadas. Como es fácil de comprender, todo ello atenta contra los programas normales de construcción.

Conviene referirse, por último, a las vinculaciones de estos planes con el presupuesto de divisas, ahondando un poco más en la idea de la creación del presupuesto de comercio exterior. En estos momentos se encuentra en la etapa de revisión el presupuesto de divisas y se está haciendo una proyección de las exportaciones y de los requerimientos de importación, para lo cual es esencial estimar los déficit internos, especialmente el del sector agrícola. Aunque es un dato importante, no se podrá conocer de manera satisfactoria hasta después de las cosechas que terminan aproximadamente en el mes de abril.

A través de esta herramienta se logra disciplinar el comercio exterior. Con el mismo propósito, se ha creado la Secretaría de Comercio Exterior, que es el embrión de un futuro Ministerio de Comercio Exterior. De momento son ocho las instituciones que intervienen en este comercio, lo que supone una dificultad interna para coordinar las políticas de exportación y las de importaciones. En 1972 la situación del comercio exterior, lo que se podría

llamar la cuenta corriente del balance de pagos, no presenta grandes dificultades. Como en el año precedente, los inconvenientes están centrados en la cuenta de capital. Del resultado de las negociaciones sobre la deuda externa y de las gestiones sobre cooperación financiera, depende en gran medida la situación del balance de pagos en Chile en 1972 y también en gran medida la situación financiera interna.

### *5. La planificación y las decisiones económicas*

La situación es ahora diferente a la del gobierno anterior, cuando, aunque lo ejercía un solo partido, existían múltiples ideologías. En efecto, había ministros y técnicos partidarios decididos del capitalismo y otros de lo que se podría llamar neocapitalismo. Además, era un gobierno de clases, en que el Ministro de Hacienda o el Ministro de Economía representaban sectores sociales de esos dos grupos económicos concretos. En el gobierno actual, eso no existe. Hay muchos partidos políticos en los distintos ministerios, pero hay más unidad ideológica. Todos, salvo pequeñísimas excepciones, están tratando de navegar en la misma dirección, es decir, todos tienen un pensamiento socialista, aunque con ciertos matices. Nadie en los ministerios está representando a los monopolios o a las empresas extranjeras. En suma, se trata de un gobierno social e ideológicamente más homogéneo.

Cabe agregar que el equipo económico de este gobierno no se improvisó de la noche a la mañana. Viene configurándose desde hace años, e incluso hay amistad personal entre sus miembros, lo que constituye un elemento importante. El gobierno denota una gran coordinación, informal, que podría denominarse espontánea.

ODEPLAN tiene hoy acceso a los ministerios y encuentra buena acogida en todos ellos. Al respecto cabe señalar que la parte agropecuaria del plan sexenal la preparó la Oficina de Planificación Agrícola del Ministerio de Agricultura; la parte de minería, el primer proyecto, lo elaboró la Oficina de Planificación del Ministerio de Minería; el programa industrial lo hizo la Corporación de Fomento; el de transportes lo redactó y lo concibió el Ministerio de Obras Públicas; el de vivienda lo confeccionó el Ministerio de la Vivienda. Todo esto, naturalmente, dentro de un esquema de metas globales. De esa manera todos los planes son sentidos y estudiados por los propios ministerios. Con esto en modo alguno quiere decirse que no haya dificultades de ejecución y que no las haya también en el plano de la discusión de algunos puntos, pero la situación ha cambiado. Además, la posición misma del Director de Planificación, que tiene rango ministerial, es ahora distinta. Este funcionario participa en las reuniones de gabinete, en el Comité de Dirección Económica, en el Consejo Nacional de Desarrollo y tiene acceso a lo que



constituye el diseño de la política económica a corto plazo. Incluso en la reunión de El Arrayán, donde el comando político de la Unidad Popular diseñó su estrategia para el año 1972, el Director de ODEPLAN y otros ministros participaron durante todas sus etapas, de donde se deduce que también tienen acceso al nivel político, a lo que es el nivel de decisión política.

La Declaración de El Arrayán incluye la estrategia de desarrollo y el esquema fundamental aprobado por el Comité Político. No obstante haber problemas de coordinación, porque el aparato público es muy amplio, y a pesar de existir también problemas en los niveles intermedio aunque por razones distintas, puede afirmarse que, en conjunto, la planificación no es una isla separada del proceso político ni del proceso económico actual. En muchos otros países se acude a la Oficina de Planificación en demanda de informaciones y datos, pero en verdad no cumple un papel efectivo en el proceso de toma de decisiones. Por fortuna, no es éste el caso de Chile.

#### 6. *Planes de las empresas*

En relación a los planes de las empresas, a los planes de inversión y sobre la participación de los trabajadores, podría decirse que no existe una situación homogénea. El sector público en Chile es muy amplio y muy variado; hay desde empresas hoteleras hasta grandes minas como las del cobre, etc. Es evidente que no pueden existir formas de planificación de empresas que sean parecidas. Hay organismos como ENDESA, ENAP, la empresa de electricidad, la del petróleo y muchas otras que, por el hecho de estar bajo la influencia del Estado, tienen planes que antes se hacían sólo en un reducido círculo de técnicos. Pero hoy día es distinto. Así, por ejemplo, el plan de la Compañía de Acero del Pacífico que pretende expandir su producción hasta llegar a más de un millón de toneladas a fines de 1973, ha sido discutido con las organizaciones de los trabajadores.

En el sector industrial manufacturero, que es el área más joven en el sector público, hay también experiencias muy variadas. Los que más han intervenido hasta ahora en la formulación de programas de producción y de inversiones son los llamados comités sectoriales. El Comité Sectorial Textil tiene un programa de inversiones para ampliar la producción de una serie de productos durante 1972-73. Los distintos comités sectoriales de la CORFO han preparado proyectos de planes, que vienen a configurar el plan industrial para el bienio 1972-73, el que llega a una cantidad superior a los 200 millones de dólares. Es un programa no publicado aún porque los comités sectoriales lo discutirán previamente ante los comités de producción de las empresas. En lo que se refiere a la planificación global, en ODEPLAN también se

ha preparado un esquema de programa que se discutirá ante las empresas a nivel de planificación regional. Asimismo hay una participación muy activa de los trabajadores en la discusión de los proyectos regionales. Por ejemplo, en Concepción, la Oficina de Planificación de la región que se llama del Bío-Bío tiene contactos con los trabajadores y con las empresas. Hace pocos meses el gobierno se trasladó a Antofagasta, en donde reunió a los obreros pertenecientes a los comités de producción y discutió con ellos las metas programadas para 1972. En la provincia de Antofagasta están ubicados los minerales del salitre y otros productos, de modo que no se podría afirmar que hay una respuesta única, categórica, con respecto a un sistema claramente definido, sino que está produciéndose una gradual incorporación de formas de participación en los planes de producción y de inversión; todo esto, naturalmente, tendrá que irse perfeccionando porque la planificación no se puede implantar de la noche a la mañana.

Se plantea la duda de si los obreros podrían tener una visión de la economía en su conjunto. Habitualmente, se decía que más bien luchaban por cosas muy concretas. Esto merece mayor análisis. No cabe duda que si la clase obrera hubiera sido puramente economicista, como algunos afirman, se habría plegado mayoritariamente a los gobiernos reformistas y paternalistas que hubo en Chile; sin embargo, su firmeza doctrinaria, su visión del conjunto del país, su capacidad de percibir la necesidad de una transformación profunda es precisamente lo que el presidente Allende ha destacado en sus discursos. No es efectivo, entonces, que predomine en la clase obrera una visión economicista y a corto plazo; en muchos núcleos ya se ha formado una conciencia política, y dentro de ellos hay también partidos importantes de la clase obrera que han contribuido a una educación y a una comprensión de los problemas nacionales. Conviene destacar la importancia enorme que ha tenido la Central Única de Trabajadores en esta materia. De algunas empresas sí puede decirse que tienen un concepto economicista del problema, muchas veces exacerbado por los partidos de oposición.

### *.7. Control de los planes*

En Chile el control de los planes se hace en muchos niveles. Hay una tradición administrativa antigua de fuerte control fiscal y financiero, que se garantiza por medio de la Dirección de Presupuesto y de la Contraloría General de la República. Existe también un sistema contable bastante actualizado, aunque no muy moderno, que entrega la información básica de lo que se podría llamar la marcha financiera del programa de inversiones. El Banco Central también tiene información bastante actualizada y amplia sobre el comportamiento de las áreas monetaria, crediticia y de comercio exterior, de modo

que en ese sector el gobierno dispone de información sobre la forma como va funcionando su programa global.

Las circunstancias son distintas en cuanto se refiere al control de proyectos. Hay organismos que tienen un buen sistema de control del avance de proyectos. Muchas instituciones de la CORFO han montado un sistema que les permite conocer cada una de las fases de un proceso. Incluso se usa mucho --por ejemplo, en la ENDESA-- el sistema de programación de operaciones, la trayectoria crítica y otros. Así, cada proyecto tiene un sistema de programación; por ejemplo, el edificio de la UNCTAD se construyó de acuerdo con las técnicas modernas de camino crítico; el tren subterráneo también se hace a base de un programa de camino crítico, y del mismo modo se procedió con las centrales hidroeléctricas. Aplicando estas técnicas y sistemas se puede saber en cualquier momento cómo están funcionando los proyectos fundamentales. Sin embargo, resta mucho por hacer con respecto a otros tipos de proyectos. Es deficiente, por ejemplo, el control del programa de viviendas. También es deficiente e incompleto el control de los programas de producción agrícola. Se ha mejorado bastante el control de los programas en la gran minería del cobre; y por el contrario, en la pequeña y mediana minerías la información es deficiente e incompleta y sólo *a posteriori* se tiene una visión de lo que sucede en ellas.

En resumen, en lo que se refiere al control físico de la producción y de los proyectos, existe alguna información y el interés y preocupación por mejorarla. Con respecto al control de la política económica global y de lo que se podría llamar el funcionamiento del modelo macroeconómico, también hay en la Oficina de Planificación un sistema de informes trimestrales mediante los cuales se puede apreciar el comportamiento de las principales variables. Esa información permite saber, además, que tal o cual programa, por ejemplo, está "desfasado" o que se ha producido una ampliación en la liquidez de la economía. A juzgar por la experiencia observada en otros países en vías de desarrollo, Chile dispone de una cantidad de información importante; no es normal en otros países que en el mes de febrero se tenga ya una estimación de la renta nacional y una visión de lo que ocurrió en el sector fiscal o con las cuentas del comercio exterior en el año anterior. Todo eso significa que hay coherencia en el sistema.

## ALGUNAS EXPERIENCIAS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN PANAMÁ

JOSÉ B. SOKOL

La función de planificar surge como una necesidad cuando el organismo que toma las decisiones al más alto nivel del gobierno necesita estar informado de las condiciones existentes en el país, y contar con alternativas de acciones, para prever que las acciones que adopte estén enmarcadas dentro de una estrategia que tenga objetivos concretos y viables a corto, a mediano y a largo plazo.

El éxito de un proceso de planificación depende, en principio, de tres aspectos:

- a] que el Ejecutivo perciba que la asesoría que recibe del organismo de planificación contribuye, positiva y efectivamente, a resolver problemas. Esto significa que para poder utilizarlo plenamente el Ejecutivo debe tener absoluta confianza en este organismo asesor;
- b] que el organismo planificador cuente con un equipo técnico de alto nivel que logre proporcionar al Ejecutivo un flujo de ideas, información, programas y proyectos al igual que los medios necesarios para que la asesoría se convierta en acciones efectivas de gobierno; y
- c] que dentro de este proceso se institucionalicen importantes actividades que darán permanencia al proceso planificador y permitirán que este proceso se perfeccione a través del tiempo. Por estas razones, el organismo central de planificación debe mantener una posición asesora del Ejecutivo, y su labor debe ser silenciosa; debe canalizar las decisiones importantes a través del Presidente de la República, evitando, en lo posible, los conflictos con otros organismos estatales y personalidades políticas tales como los ministros y altos ejecutivos de gobierno. Esto no implica una renuncia o una transacción que debilita el proceso necesario para lograr los objetivos enmarcados dentro de la estrategia señalada por el organismo planificador.

Parece conveniente volver sobre este último punto, ya que la labor del organismo de planificación debe ser permanente y continua, y responder a los objetivos nacionales; la labor de un ministro u otro funcionario del gobierno de rango similar, es temporal y pasajera y responde generalmente a orientaciones políticas o necesidades del momento. Por lo tanto, es común que surjan conflictos entre las políticas a corto y a largo plazo, y confrontaciones entre el organismo planificador y los organismos de ejecución. Estas posiciones conflictivas, como veremos más adelante, no son irreconciliables.

Podemos dividir las experiencias del Organismo Central de Planificación, en lo que representa el proceso de planificación en Panamá, en tres períodos, los que muestran hasta donde se pudo llegar hasta el momento con las experiencias en esta materia.

#### A. PERÍODO 1960-64

Durante este lapso se inician las funciones de la Dirección General de Planificación y Administración, como organismo asesor del Presidente de la República; en este período, las funciones de la Dirección General de Planificación y Administración lograron institucionalizar los siguientes aspectos:

1. La admisión de un organismo asesor a nivel presidencial en el campo de la política económica y administrativa.

Dentro de la Dirección General de Planificación y Administración se integraron cuatro funciones muy importantes: la planificación económica; la presupuestación; la organización administrativa; y la administración de personal.

En oportunidad de iniciar sus actividades se plantearon conflictos para la aceptación del proceso planificador, ya que, debido a la diversidad de partidos que componían el gobierno y a los intereses políticos existentes, era muy difícil reconciliar objetivos económicos y sociales a largo plazo con objetivos políticos a muy corto plazo, y más aún hacíase mucho más arduo aceptar el ordenamiento de las actividades del sector público bajo una política única que asignara recursos según prioridades técnicas y no políticas.

2. El desarrollo de un sistema de información que permitiese mantener enterado al Ejecutivo y al país de las realidades económicas y sociales del país y de las distintas posibilidades y alternativas de crecimiento futuro. Por primera vez se desarrolló, y se logró institucionalizar, un mecanismo de información a través de un Informe Económico anual destinado a servir este propósito. Además, se inició un proceso continuo de asesoramiento en el campo económico y financiero. La política económica y financiera fue el resultado de conclusiones más estudiadas.

3. El esfuerzo en favor de la utilización y racionalización de los recursos del sector público, en mejores usos y en áreas de mayor rentabilidad; la elaboración de una política de desarrollo a más largo plazo con objetivos concretos se plasmó dentro del "Programa de Desarrollo Económico y Social: 1963-1970".

Este programa postulaba la Reforma Gubernamental, la Reforma Tributaria, la Reforma Metropolitana y la Reforma Agraria. En términos más específicos, los objetivos generales señalados en dicho programa fueron los siguientes:

- a] Lograr un crecimiento sostenido a largo plazo de por lo menos un 2.5 por ciento anual en el Producto Interno Bruto por habitante, en vez del 0.7 por ciento que había sido la tasa media de los últimos 17 años.
- b] Poner los beneficios del progreso económico a disposición de todos los panameños mediante una distribución más equitativa del ingreso, las riquezas y las oportunidades.
- c] Lograr mayor eficiencia en el proceso productivo mediante una diversificación equilibrada de la estructura económica regional y funcional; acelerando el proceso de cambios tecnológicos que permitiesen la utilización óptima de los recursos de la industria, agricultura, y demás sectores de la economía; proporcionando ocupación productiva y bien remunerada a los trabajadores total o parcialmente desocupados; y manteniendo niveles de precios estables.
- d] Impulsar un programa de reforma agraria que, a través de un mayor conocimiento y racionalidad en la tenencia de la tierra, del crédito y la asistencia técnica, promueva la utilización más eficiente del suelo, de manera que ésta constituya para el hombre que lo trabaja la base de su estabilidad económica; fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.
- e] Proporcionar a todo niño panameño, por lo menos, enseñanza primaria completa; incrementar las oportunidades de educación vocacional y extender la enseñanza secundaria, dando participación al sector privado en esta ingente tarea. Además, se propone eliminar el analfabetismo de los adultos e impulsar la educación a nivel universitario.
- f] Mejorar las prestaciones en materia de salud, completando una red de hospitales y centros de salud que integran un sistema de medicina preventiva y curativa, poniendo énfasis, al mismo tiempo, en la construcción y mantenimiento de sistemas de acueductos y alcantarillados en los centros más densamente poblados.
- g] Lograr un aumento considerable en la construcción de viviendas para familias de bajos niveles de ingresos.
- h] Contribuir al logro de un mercado común latinoamericano que fortalezca el comercio de los países del hemisferio con los del resto del mundo, aprovechando la posición geográfica de Panamá.
- i] Ampliar el ámbito de la libertad y fortalecer las instituciones democráticas del país.

Además de los objetivos generales antes señalados, el Programa de Desarrollo Económico y Social comprendía programas sectoriales que incluían un diagnóstico, sumario, ciertos objetivos y un plan de inversiones públicas en varios sectores. Asimismo, los objetivos generales y los programas sectoriales

se ubicaron dentro de una programación regional preliminar y en el contexto de una reestructuración de las instituciones del sector público responsables de su ejecución. Con este programa, que fue sometido a una evaluación del Comité de Expertos de la Alianza para el Progreso, Panamá cumplió con los compromisos previamente establecidos en la Carta de Punta del Este. Vale destacar, de todos modos, que su presentación obedeció principalmente a la necesidad de lograr en forma rápida el financiamiento requerido para la ejecución en el país de numerosos proyectos urgentes. Este programa no señaló, en sus proyecciones, en forma genérica ni específica, las guías, orientaciones o incentivos necesarios para lograr la participación del sector privado en el proceso de desarrollo. Su ámbito se limitó al sector público, y cabe destacar que aún no se ha incorporado al proceso de planificación el instrumental analítico que permita prever, con cierto grado de certidumbre, los problemas o "cuellos de botellas" que se plantearán en el futuro en Panamá, en las actividades productivas.

El programa tuvo diversos resultados. La economía registró un crecimiento vigoroso durante este período. A pesar de constituir un gran esfuerzo de planeamiento, las metas del sector público en materia de inversión pública, que eran muy optimistas, no se lograron cubrir ni siquiera a medias debido a la falta de capacidad en la preparación de programas y proyectos; la carencia de fondos para su financiamiento y la ausencia de un mecanismo administrativo de ejecución y coordinación.

Aun cuando no se efectuó una evaluación detallada de la ejecución del referido programa, evaluaciones parciales de algunos de sus aspectos indican que, en términos generales, se lograron alcanzar varias metas. Limitaciones impuestas por las circunstancias políticas del momento al gobierno nacional, cuya organización dependía de coaliciones de numerosos grupos políticos, no lograron configurar una unidad monolítica en torno a este programa. Así, por ejemplo, en el caso de la reforma agraria, ésta nunca obtuvo el apoyo necesario de las autoridades panameñas, y las metas que perseguía fueron sistemáticamente neutralizadas hasta por altos dirigentes del gobierno nacional. Por otra parte, el proceso de planificación a nivel nacional iniciado en 1960 no contó, durante varios años, con el respaldo de las unidades de planificación correspondientes al nivel sectorial ni de ejecución de las instituciones públicas del país, porque estas unidades de planificación no existían o estaban en formación en la mayoría de dichas instituciones.

4. La coordinación de la asistencia técnica internacional: ni durante este período ni en el siguiente logró integrarse dentro de las prioridades de los programas y proyectos de desarrollo.

5. Finalmente, se iniciaron las actividades vinculadas a algunos aspectos de planeamiento regional y urbano de donde surgieron los proyectos del catastro urbano y rural, ambos de importancia dentro del contexto de la programación financiera y la planificación regional y urbana.

**B. PERÍODO 1965-68**

Durante este lapso se planteó un serio problema dentro del mecanismo de planificación, debido a la escasez de personal capacitado en la administración pública, producido como consecuencia de un cambio de gobierno. La Dirección General de Planificación y Administración perdió la casi totalidad de los técnicos del Departamento de Planificación Económica; este hecho afectó el proceso planificador, puesto que casi desaparecieron éste y el mecanismo central como un todo.

El esfuerzo de planeamiento debió reiniciarse casi desde sus cimientos. Los conflictos políticos que surgen en un gobierno de coalición, frente a la perspectiva de aceptar un plan de un gobierno anterior, se hicieron evidentes y, a pesar de que el plan contaba con muchos aspectos positivos, no pudo ser ejecutado en gran parte por las razones antes mencionadas. La falta del mecanismo coordinador dentro del organismo planificador que velara por la ejecución del plan, la carencia de planeamiento y de capacidad de ejecución de las dependencias gubernamentales y la ausencia de decisiones políticas, fueron los principales factores que incidieron para que no se perfeccionara en Panamá el primer esfuerzo serio y sistemático de planeamiento. Con todo, el gobierno aprobó leyes para fortalecer el mecanismo de planificación y tratar, dentro de un planeamiento a más corto plazo, de reconciliar los objetivos políticos y económicos del gobierno.

Durante este período se lograron ciertas finalidades principales:

- a] La capacitación de un equipo técnico de alto nivel que desarrollará una labor de gran significación en el período siguiente. Este aspecto es muy importante, ya que requería bastante tiempo capacitar y adiestrar este equipo técnico. En realidad, los trabajos, estudios y planes elaborados y que parecen ser producto de poco tiempo de esfuerzo, constituyen el resultado de varios años de experiencia. Los buenos planificadores no se improvisan; son el resultado de un largo proceso de formación y experiencia.
- b] Se reorganizó el Departamento Técnico de Planificación sobre bases más funcionales, incluyendo programación y estudios globales, programación y coordinación sectorial, programación y evaluación de proyectos de inversión y unidad de estadísticas. Por otro lado, se iniciaron los primeros esfuerzos de preparación del presupuesto por programas; aunque éste no pasó de ser más que una presentación contable de los programas, y no se llevó a cabo la labor de programación ni de medición ni de evaluación de los mismos.
- c] Se inició y adaptó un mecanismo de programación a largo plazo, señalando las prioridades técnicas. También se inició la preparación del Presupuesto Anual de Inversiones Públicas, como instrumento a



corto plazo de los programas de desarrollo. En este sentido, se efectuaron las primeras experiencias de selección de proyectos y se logró iniciar la formulación de un sistema de flujo de proyectos que abreviaba el tiempo que éstos insumían en su preparación y ejecución. El presupuesto de inversiones públicas fue presentado a la Asamblea Nacional en varias ocasiones y aprobado, aunque no en su totalidad, debido a los intereses políticos existentes.

- d] Se comenzó un proceso de coordinación de los programas de inversiones y la práctica de informar al Ejecutivo sobre su ejecución. Este proceso incluyó la centralización en Planificación de la negociación de préstamos con las instituciones internacionales de financiamiento, proceso que permitió desarrollar por primera vez un verdadero flujo (*pipeline*) de proyectos de inversión pública.
- e] Simultáneamente, se iniciaron estudios más completos sobre la economía, a los que más tarde se dio término. En forma paralela con este proceso se reinició la publicación de un informe económico anual, el que fue ampliamente distribuido y logró concentrar la atención de la prensa y de otros grupos en la discusión de los problemas económicos nacionales.

A pesar de todos los contratiempos que se presentaron, el proceso de planificación continuó desarrollándose, aunque estuvo en una situación de crisis durante casi todo el año 1968, y a punto de desaparecer el Departamento de Planificación Económica, a raíz de las elecciones presidenciales de ese año.

### C. PERÍODO 1968-72

Este lapso abarca la etapa que puede denominarse de institucionalización y aceptación casi unánime del proceso de planificación en Panamá.

Otros varios aspectos caracterizaron además estos años. En primer lugar, se aceptó, en los más altos niveles de decisión política, el hecho de que casi la totalidad de las decisiones responden a problemas económicos y sociales, y que las decisiones políticas deben adaptarse no sólo como soluciones a los problemas políticos, sino considerando prioritariamente los problemas económicos y sociales.

Esta actitud del Ejecutivo reconcilia, por primera vez, los puntos de vista político y técnico, al proporcionar al gobierno un enfoque desarrollista para encarar las prioridades y los problemas del país.

En segundo lugar, se respeta y aprecian más los esfuerzos técnicos y se comprende que, a través de éstos, se pueden tomar decisiones más satisfacto-

rias para lograr un desarrollo con crecimiento y distribución. Esto ha permitido, por un lado, la utilización de los estudios y programas ya preparados y, por otro, un aprovechamiento más efectivo de la experiencia del personal técnico en la búsqueda de soluciones a estos mismos problemas.

En tercer lugar, durante este período se inicia la conciliación de objetivos a corto y a largo plazo. Sobre este particular, el hecho de que en vigor sea necesario tomar decisiones todos los días implica que es igualmente importante tener programas y soluciones a corto plazo. Por otra parte, a largo plazo se elaboran y surten mejor efecto las políticas, acciones y programas destinados a lograr objetivos más ambiciosos. Esta conciliación se alcanzó mediante la aprobación por parte del Ejecutivo de una estrategia para el Desarrollo Nacional para los años 1970-1980, y mediante el esfuerzo que implica utilizar los planes a corto plazo enmarcados dentro de esta estrategia. Dentro de dicha estrategia de objetivos básicos, precisos aunque no exhaustivamente elaborados. Planificación concentró su esfuerzo en la orientación de los principales instrumentos de política económica, sobre todo la fiscal hacia el logro de los objetivos señalados.

La Estrategia para el Desarrollo Nacional plantea los siguientes objetivos básicos:

- a) El aumento de la riqueza nacional a través del aprovechamiento de la posición geográfica del país y de la utilización y explotación de los recursos naturales para producir mercancías exportables.
- b) La integración económica nacional regional a través del desarrollo de los recursos naturales, agropecuarios y agroindustriales, pesqueros, industriales, de infraestructura física, de desarrollo urbano, de comunicaciones e informaciones, y de infraestructura humana y de vivienda.
- c) La integración social del país a través de programas de educación, salud, reforma agraria, desarrollo de la comunidad y fortalecimiento del municipio, la acción cooperativa, programas de seguridad social y de desarrollo sindical, de vivienda y de empleo.
- d) El desarrollo y fortalecimiento institucional para lograr lo antes expuesto y para la eficiente prestación de servicios.
- e) Finalmente, el fortalecimiento de la motivación y de la personalidad nacional para que todos los ciudadanos participen activamente en el proceso de desarrollo, mejorando los aspectos cualitativos y culturales de la sociedad.

Esto en modo alguno significa que, durante este período, se haya encontrado la panacea del mecanismo de planificación. A pesar de todos los esfuerzos y logros, resta todavía un largo trecho por recorrer, y durante el mismo será necesario fortalecer y mejorar lo existente y, además, generar dentro del mismo nuevas cosas.

Entre los resultados alcanzados en este período se pueden destacar:

1. La participación en materia de planificación del más alto nivel de decisiones de políticas económicas a corto plazo, relacionándolas con los objetivos a mediano y a largo plazo.
2. La institucionalización de un proceso de gestación, preparación, estudio, evaluación económica y técnica de proyectos, y la selección y financiamiento de los mismos, ya sea en el ámbito nacional o a través de las entidades financieras internacionales, y la correspondiente coordinación de tales proyectos.
3. La definitiva centralización de las negociaciones de préstamos y su coordinación en la Dirección General de Planificación y Administración, integrando los aspectos mencionados en el punto anterior.
4. La institucionalización del Presupuesto Anual de Inversiones Públicas dentro del contexto de un Programa de Inversiones Públicas de cinco años, como parte de la ejecución de la Estrategia para el Desarrollo y su consolidación para todo el sector público.
5. El inicio de una programación financiera para todo el sector público con el propósito de incluir las entidades descentralizadas, de manera que el Ejecutivo logre un control financiero y de los programas de éstas, para que respondan a los lineamientos de los programas de desarrollo dentro del contexto financiero global del sector público.
6. Como complemento de lo anterior, una mayor racionalización del sistema presupuestario y de la asignación del gasto público basado sobre las prioridades establecidas para lograr crecimiento y distribución.
7. La institucionalización de un proceso de coordinación de la Asistencia Técnica Internacional, integrándola con las prioridades de los programas de desarrollo a más largo plazo.
8. La creación de oficinas sectoriales de planificación en la mayor parte de las dependencias del sector público y una buena coordinación en muchos sectores. Sin embargo, la programación de sectores se inició en sólo cuatro de ellos, y ahora se comienza la completa coordinación del presupuesto de gastos corrientes con la programación de la ejecución de prioridades a mediano y a largo plazo.
9. El establecimiento de varios grupos de coordinación administrativa por sectores tales como agricultura, vivienda, educación. Tácticamente esta acción se tomó como un paso paralelo al anterior.
10. Los esfuerzos realizados para lograr una descentralización de los recursos del sector público y el establecimiento de numerosas corporaciones de desarrollo regional, iniciándose así planes y programas regionales.

11. El incremento de la presencia de la planificación en varias entidades descentralizadas clave, para participar así en el proceso de sus decisiones y la mayor sistematización del envío de informes breves sobre la ejecución de planes y proyectos al Presidente de la República.
12. La participación de la planificación en el mecanismo legislativo para fortalecer el desarrollo, programando la aprobación de una serie de leyes tendientes a fortalecer el marco institucional que propicie el aceleramiento de la actividad económica y establezca incentivos y regulaciones para su orientación.
13. Finalmente, se iniciaron esfuerzos más intensos en materia de planeamiento social y conservación del medio ambiente.

## LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ

OTONIEL VELASCO

Una vez firmada la Carta de Punta del Este se constituyó en el Ministerio de Hacienda y Comercio del Perú, la Oficina Nacional de Planes y Programas, entidad que constituye el antecedente más remoto para institucionalizar la planificación en el Perú. En 1962 asume el poder la Junta Militar de Gobierno, como expresión de las fuerzas armadas que por primera vez en el país actúan corporativamente para la toma del mando nacional. A los pocos meses, y con la estrecha asesoría de la CEPAL, la Junta dicta el decreto-ley 14220, partida de nacimiento del actual Sistema Nacional de Planificación.

Este decreto-ley establece que el Sistema está dirigido políticamente por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Estado en Carteras de asuntos económicos y de asuntos sociales, así como por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación (INP). Las funciones del Instituto, órgano técnico central del Sistema, corresponden a la formulación y evaluación de planes de desarrollo a largo, mediano y corto plazo. Como dependencias del Instituto se dispone la creación de Oficinas Regionales de Planificación, las que abordan los aspectos de la planificación regional en determinados ámbitos geográficos del país.

Dentro de los ministerios responsables de los asuntos económicos o sociales se dispone el funcionamiento de oficinas sectoriales de planificación con responsabilidades para formular y evaluar planes del sector correspondiente. Estas oficinas son dependencias administrativas del ministerio respectivo, pero están obligadas a seguir las orientaciones técnicas emanadas del Instituto. Completando el esquema organizativo se crea el Consejo Consultivo de Planificación, donde está representada la Universidad Peruana, y el sector privado a través de personeros de las entidades de empresarios, trabajadores y gremios profesionales.

Como complemento de la norma básica de la planificación peruana se expide el decreto-ley 14260, que introduce en el país el presupuesto por programas, en cuya formulación y evaluación participan en forma determinante el Instituto y las oficinas sectoriales de planificación. Se sientan así las bases legales que permiten establecer una organización cuya finalidad sea formular y evaluar planes de desarrollo íntimamente vinculados con el presupuesto público.

Los pasos siguientes adoptados por la Junta Militar fueron el reclutamiento de personal, basándose para ello en el mérito y en la capacidad

potencial; de esta manera se dotó al Sistema de un brillante grupo de jóvenes profesionales, fundamentalmente ingenieros, quienes, entusiasmados por la idea de poner al servicio del país sus conocimientos, adoptaron la planificación como una vocación de fe.

En 1963 es elegido el gobierno constitucional presidido por el Sr. Fernando Belaúnde, cuyo partido Acción Popular aliado con la Democracia Cristiana, controla el Poder Ejecutivo. Por su parte, la oposición, constituida por el APRA y la Unión Nacional Odriista, se coaliga y controla el Legislativo. Tal dispersión de poder político determina un lento pero continuo deterioro en las actividades de la planificación. Se modifica la Ley de Presupuesto, reduciendo la intervención del Sistema en la definición de la estructura y el nivel del gasto público, impidiéndose de esta manera que los planes puedan implementarse a través del presupuesto público. Así, no llegan a incorporarse al Presupuesto, y por tanto no se ejecutan, los planes de inversión pública para 1964 y para el bienio 1965-66 preparados por el sistema de planificación.

Esta situación va provocando un sentimiento generalizado de frustración en los cuadros de planificadores, y se inicia la salida de numerosos técnicos que tratan de vincularse a otras entidades del sector público o se dirigen al exterior. Por otra parte sólo llegan a funcionar con relativa eficiencia oficinas sectoriales en agricultura y salud, y no se estructuran auténticas oficinas regionales de planificación.

Algunos mantienen su fe y permanecen en el Sistema formulando el Plan Nacional de Desarrollo para 1967-70, aprobado por el gobierno de Belaúnde a principios de 1968, pero que corre igual suerte que los planes de inversiones: no es tomado en cuenta para la adopción de decisiones. Paralelamente la situación económica del país se va deteriorando por el creciente desbalance en el sector externo que conduce a la devaluación del signo monetario en el 40 por ciento a fines de 1967, devaluación que agrava la crisis y extiende sus repercusiones al campo político. La Democracia Cristiana rompe la alianza con Belaúnde y abandonan el partido de éste importantes grupos en desacuerdo con su política de conciliación con el APRA y con el monopolio petrolero, sustentada por el presidente Belaúnde.

La crisis política se acentúa cuando el Ejecutivo, apoyado en la mayoría parlamentaria, firma la denominada Acta de Talara que pretende zanjar la cuestión petrolera en beneficio de la International Petroleum Company, empresa subsidiaria de la Standard Oil de New Jersey. La protesta de los grupos nacionalistas y de izquierda es unánime, y el 3 de octubre de 1968 asumen el poder las fuerzas armadas, en su segundo acto institucional en la década. En el manifiesto dirigido a la nación con tal motivo señalan que se responsabilizan de la conducción nacional hasta que la política revolucionaria de liberación se haya afianzado y no existan posibilidades de retorno; ofrecen refor-

mar la estructura económica y social, transformar el aparato estatal y utilizar la planificación como instrumento de gobierno. Pocos daban crédito al Manifiesto, pero cuando el 9 de octubre de 1968 el Gobierno Revolucionario dispuso la expropiación de todas las instalaciones de la IPC en el Perú, las dudas empezaron a disiparse y se inició el largo camino de la independencia económica. Vale la pena señalar que si bien durante el período 1962-68, la planificación no pasó de ser una simple formalidad, los organismos del Sistema permitieron formar una reducida pero importante tecnocracia comprometida con el cambio social, la que en los últimos años desempeñó un papel determinante en el proceso peruano.

Uno de los primeros actos administrativos del Gobierno Revolucionario fue reorganizar el INP y renovar todo el Sistema Nacional de Planificación, al mismo tiempo que decretaba la reforma de la Administración Pública, colocando un ministerio a la cabeza de cada sector de actividad económica, y bajo su dependencia, como organismos descentralizados, las entidades y empresas públicas que ejercen funciones en ese ámbito de actividad. Asimismo se establecieron oficinas sectoriales de planificación en todos los ministerios, salvo en los de la Defensa y Economía y Finanzas. Estas oficinas de planificación dependen administrativamente del ministerio correspondiente pero deben actuar conforme a orientaciones técnicas emanadas del INP.

Con el Ministerio de Defensa Nacional se aseguran las relaciones a través del Comando Conjunto de la Fuerza Armada; con el de Economía y Finanzas se institucionalizan mediante el establecimiento del Comité del Plan de Corto Plazo y su Secretaría Técnica, integrada por los titulares y funcionarios de Economía y Finanzas, del Instituto Nacional de Planificación, del Banco Central de Reserva y del Banco de la Nación.

Por otra parte el Instituto establece una estrecha y directa colaboración con el Comité de Asesoramiento de la Presidencia (COAP), integrado exclusivamente por coroneles designados por sus institutos militares y que constituyen el grupo de asesoría política del Presidente. Se dispone que el jefe del INP integre el Consejo de Ministros y todos los ministros de Estado se incorporan al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Queda así configurado un esquema institucional orientado a asegurar que toda la administración planifique y que el Instituto Nacional de Planificación participe, a través de su jefe, en el más alto cuerpo de decisión política del país; que todos los sectores de actividad económica tengan un organismo sectorial de planificación complementado, en algunos casos, con unidades de programación en las direcciones de línea, en los organismos descentralizados y en las empresas públicas. Además, a través del Comité del Plan de Corto Plazo se extiende la planificación al quehacer coyuntural, lo que se refuerza con la participación de funcionarios del Sistema en los directorios de la banca estatal y de las más importantes empresas públicas del

país. Queda prohibido el endeudamiento externo sin previa opinión favorable de la oficina sectorial competente y del Instituto Nacional de Planificación, y se establece un mecanismo de formulación, preparación y evaluación de proyectos de inversión que hacen obligatoria la consulta a los organismos del Sistema sobre los proyectos de inversión en todas las etapas, desde la simple idea hasta la presentación para financiamiento interno o externo.

Paralelamente a la reorganización institucional, se diseña e implementa una agresiva política de capacitación de cuadros de planificadores a través de dos grandes líneas de acción: capacitación básica para posgraduados durante un año académico en la Escuela Superior de Administración Pública, con la asesoría del ILPES; estudios de posgrado en economía y otras ciencias sociales en universidades de los Estados Unidos, Europa Occidental y algunos países socialistas. Anualmente egresan de 25 a 30 funcionarios del curso nacional y se envían al exterior de 10 a 15 funcionarios del Sistema. En esta forma se va dotando a la administración de un equipo de tecnócratas comprometidos con el cambio social y que dominan las más avanzadas técnicas analíticas. Así, de modestos modelos macroeconómicos basados en el principio de Harrod-Domar, utilizados por la planificación peruana en la formulación del Plan 1971-75, estamos pasando a las tablas de insumo-producto preparadas con base 1969, y a modelos econométricos a corto y a mediano plazo, respectivamente, que ya se encuentran en su fase final de formulación.

En los dos primeros años del Gobierno Revolucionario las actividades de planificación se orientaron sobre todo a la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo a Largo Plazo, aprobada en noviembre de 1968 y que constituye el gran marco dentro del cual se ha ido desarrollando la formulación de los planes. Asimismo, se preparó un Plan para 1969 y otro para 1970, que fueron fundamentalmente de carácter estabilizador. Sólo cuando se logró controlar los desequilibrios de la balanza de pagos y del sector fiscal se pasó a preparar el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-75, el que responde a una clara política antimperialista y antioligárquica, y señala los cauces fundamentales de la movilización social para garantizar una auténtica participación popular en el quehacer nacional.

Este plan a mediano plazo comprende: el plan global, planes sectoriales de agricultura, pesquería, minería, electricidad, hidrocarburos, industria, turismo, transportes y comunicaciones, vivienda, educación y salud, así como orientaciones de política regional para el Norte, Centro, Sur y Oriente, y el Plan de Desarrollo de la Zona afectada por el Sismo de 1970. Las orientaciones del Plan para la conducción de la política de desarrollo constituye el eje alrededor del cual se adoptan las decisiones de política social y política económica, y muchas veces se traducen en disposiciones legales, tales como la Ley General de Educación, la Ley del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social y la Ley de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).



Para dar operatividad al Plan se preparan los planes a corto plazo, que abarcan un período similar al del ejercicio fiscal: dos años a partir de 1971. Estos planes a corto plazo tienen una expresión directa en el presupuesto público y orientan las decisiones de política monetaria y crediticia; así se ha preparado el Plan para 1971-72 y actualmente se está formulando el correspondiente a 1973-74.

Trimestralmente se efectúan análisis de control de la ejecución del Plan, y cada semestre se realiza una evaluación global con arreglo a la cual el Consejo de Ministros adopta las medidas correctivas que la oportunidad recomienda. En esta forma se asegura la ejecución de los planes y se vincula la planificación a mediano plazo con las actividades a corto plazo evitando de este modo que las decisiones de coyuntura contradigan, en los hechos, los planteamientos y postulados del mediano plazo.

Quizás mayor trascendencia que la formulación de documentos concretos es la participación activa de funcionarios del Sistema en la discusión y planteamiento de las decisiones más importantes del país. Esta participación produce un doble beneficio: los planificadores cautelan que las decisiones sobre aspectos específicos se adopten dentro de los marcos globales, a la vez que los planificadores adquieren una valiosa experiencia que permite hacer más realista la planificación.

Subsisten aún diversos problemas que se irán resolviendo en los próximos años, tales como el establecimiento de un verdadero sistema de estadística que permita la evaluación y procesamiento de datos, con suficiente veracidad y en la oportunidad adecuada para la toma de decisiones, y el diseño de mecanismos y procedimientos que faciliten la participación popular en el proceso de formulación y evaluación de planes, a fin de alcanzar una auténtica "planificación participativa" que se concilie con el ideal revolucionario de lograr una sociedad solidaria.

En síntesis, puede afirmarse que el Perú adoptó la planificación como instrumento de gobierno. Prueba de ello es la vigencia de una Estrategia de Desarrollo Nacional a Largo Plazo, de un Plan para el quinquenio 1971-75, de planes operativos a corto plazo, así como de un mecanismo de control y evaluación del Plan.

La planificación cobra su verdadera dimensión de instrumento al servicio de la liberación nacional, desde el momento en que el Gobierno Revolucionario definió, de acuerdo con las exigencias que plantea la realidad peruana, una concepción del desarrollo en términos de transformaciones estructurales profundas y basó sobre ellas la acción estatal, surgiendo así nítidamente la necesidad de que desarrollo, transformación y revolución tiendan a superponerse en el Perú actual. De aquí que la planificación del desarrollo implica necesariamente la programación y el planeamiento del proceso revolucionario. En otras palabras, en el Perú de hoy no se planifica para mantener el

*statu quo*, sino que se planifica para alterarlo de modo sustancial. La planificación del desarrollo no se reduce, por lo tanto, a un conjunto de medidas para lograr un crecimiento económico, sino que se constituye en la programación de una acción multidimensional que transforme la sociedad tradicional en otra nueva, la que en términos genéricos ha sido definida como una sociedad solidaria de participación plena, de libertad auténtica, vale decir, con justicia social, donde la comunidad trabaje para el hombre y para ella misma, y no para el Estado o para los grupos de privilegio y de poder.

# LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA: UN ENSAYO DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL

ANTONIO CASAS GONZÁLEZ

## *Antecedentes*

La planificación venezolana coincide históricamente con la ocurrencia de fenómenos políticos, sociales, económicos y culturales que son determinantes, no sólo en el proceso mismo de su institucionalización, sino en sus consecuencias.

En Venezuela hubo intentos aislados, sectoriales o locales, de planificar o coordinar determinadas actividades del sector público, con la participación de la iniciativa privada o sin ella, entre los cuales habría que mencionar el primer Plan de Urbanismo de Caracas, presentado en 1939 por la Dirección de Urbanismo, creada el año anterior por la Gobernación del Distrito Federal; el Plan de Vialidad, publicado en 1947 por el Ministerio de Obras Públicas; el Primer Plan Nacional de Electrificación, elaborado por la Corporación Venezolana de Fomento; el Plan Nacional de Irrigación, iniciado en 1948 por la División de Obras de Riego del Ministerio de Obras Públicas; el Plan Mínimo de Producción Agrícola, formulado entre 1946 y 1947 por el Ministerio de Agricultura y Cría; los planes reguladores de ciudades, que comienzan a aparecer en 1950, cuatro años después de la creación de la Comisión Nacional de Urbanismo, como así también otras iniciativas y realizaciones similares de menor trascendencia.

Todos estos intentos tuvieron el defecto de su sectorialidad, factor que los privaba de coordinación y a veces de adecuación a las complejas realidades sociales. Pero todos ellos produjeron un impulso decisivo de la acción pública en aspectos de suma importancia para la vida nacional.

Sin embargo, ninguno de ellos puede considerarse como el inicio del proceso de institucionalización de un sistema integral de planificación. En primer término, porque no se realizaron con un enfoque integral ni como parte de un intento global de abarcar la problemática nacional; y, en segundo lugar, porque las causas que estimularon el movimiento venezolano hacia la planificación, como se verá, fueron completamente independientes de las razones y motivaciones que produjeron los mencionados planes.

El verdadero arranque de la planificación venezolana se sitúa en los momentos de la caída de la última dictadura, en 1958, y conjuga, como se destacó al principio, la presencia de un conjunto de factores de diversa índole.

El primero de ellos fue el cambio político en sí mismo, signado por una radical transformación del régimen gubernamental, que pasó de una dictadura mantenida por la fuerza a un régimen de representatividad democrática. La eclosión de un número significativo de partidos políticos, después de diez años de restricción casi total en la actividad política de los ciudadanos, significó una súbita transformación. Este cambio incidió, también, de manera muy profunda, en lo cultural, por la adopción de nuevas pautas de conducta y de pensamiento, y por la aparición de nuevas instituciones. En lo social, igualmente, surgen nuevos papeles, se organizan nuevos grupos y se ponen en movimiento procesos postergados o detenidos durante el lapso dictatorial, e incluso desde mucho antes.

Desde el punto de vista económico, la coyuntura política trajo consigo el derrumbamiento de una estructura tan importante como la que financiaba las obras públicas y la construcción privada a través de un excesivo endeudamiento a corto y a mediano plazo, así como la súbita pérdida de la confianza en la capacidad de pago del Estado, a lo cual vino a sumarse un éxodo de capitales y de mano de obra calificada, así como una depresión en el mercado mundial del petróleo.

En medio de las tensiones que esta compleja situación generó, los nuevos gobernantes confrontaron la múltiple y urgente necesidad de instaurar un régimen democrático, conjurar los síntomas de crisis económica, atender a las crecientes demandas reivindicatorias y recuperar la confianza interna y externa.

### *Descripción del sistema*

La Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, nombre completo de la nueva estructura y el sistema cuyo núcleo constituye presentan las siguientes características institucionales.

Su nivel jerárquico es el más elevado posible. Depende directamente del Presidente de la República, y su Jefe forma parte del gabinete de ministros, aunque jurídicamente CORDIPLAN no es un ministerio.

Además de la conducción de la Oficina, el Jefe de CORDIPLAN cumple la función de asesorar al Presidente y de representarlo ante los institutos autónomos adscritos a la Presidencia de la República.

Las funciones fundamentales de la Oficina son, además del asesoramiento al Presidente, coordinar la elaboración del Plan de la Nación, el control de su ejecución y la coordinación de la cooperación técnica y financiera recibida y prestada por el país.

La coordinación de la elaboración del Plan se cumple a través de la relación de la Oficina con todas las dependencias públicas donde se planifi-

que alguna actividad gubernamental. En efecto, según el decreto de creación de CORDIPLAN, se considera como funcionarios de planificación a todos los empleados gubernamentales cuyas atribuciones se vinculen con la elaboración, investigación y vigilancia de la ejecución de programas.

Por otra parte, el mismo decreto establece el funcionamiento de oficinas sectoriales de coordinación y planificación en los ministerios y en los institutos autónomos; aun cuando faltan algunas por instalar, estas oficinas constituyen uno de los instrumentos más importantes de la planificación, ya que a través de ellas se debe ejercer el control de la ejecución del Plan.

La coordinación y el control utilizan también un segundo instrumento, los llamados "comités interministeriales" del Consejo de Ministros. Existen comités para cada uno de los siguientes sectores: desarrollo agrícola, desarrollo industrial, asuntos sociales, integración y comercio internacional, obras y servicios públicos, asuntos financieros, transporte y comunicaciones y reforma administrativa. CORDIPLAN tiene a su cargo la secretaría de estos comités y el Jefe de la Oficina es el único que participa en todos ellos, por lo cual está constantemente al tanto de lo que será objeto de decisión a alto nivel, pues se hizo costumbre que estos comités consideren previamente las materias de su competencia que los ministerios hayan de presentar al Consejo de Ministros.

Los institutos autónomos, por su parte, forman parte de un Consejo constituido por sus presidentes y por el Jefe de CORDIPLAN, y dividido en varias comisiones especializadas.

En definitiva, la presencia de la Oficina en todos los cuerpos ejecutivos de alto nivel, le permite impulsar y catalizar la toma de decisiones, en función de una imagen de conjunto que asegure su coherencia según las pautas del Plan.

Un tercer instrumento es la Oficina de Cooperación Técnica; ésta con alto grado de eficiencia, coordina las solicitudes de cooperación técnica internacional de las diversas dependencias oficiales, en función de los planes y las prioridades previstas; formula los programas respectivos, sobre la base de dicha coordinación; programa y coordina la cooperación técnica que Venezuela ofrece a otros países; vigila y controla el desarrollo de los programas que se ejecutan en este campo y mantiene servicios permanentes de información que aseguran el acceso de cualquier ciudadano a las oportunidades de becas ofrecidas por los organismos internacionales y los gobiernos extranjeros.

Papel predominante ha venido cumpliendo CORDIPLAN en su función centralizadora del control de la asistencia financiera nacional y extranjera. La importantísima colaboración aportada por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial para la realización de programas decisivos para el progreso del país, fue aprovechada con eficiencia gracias a

esa intervención. En cuanto al sector monetario es importante destacar la práctica ya tradicional de que el Jefe de CORDIPLAN integre el Directorio del Banco Central de Venezuela.

Hay que incluir en esta descripción funcional a la Oficina de Evaluación de Proyectos, cuya misión consiste en asegurar que las metas generales del Plan se traduzcan en proyectos específicos de inversión; con esta finalidad evalúa los proyectos especiales de desarrollo desde el punto de vista de su factibilidad económica y social y de su correspondencia con los objetivos del Plan.

Fuera del esquema orgánico de la Oficina, grupos de trabajo en los cuales participa CORDIPLAN, desarrollan planes específicos que analizan y proyectan, con una visión a largo plazo, sectores y actividades del desarrollo nacional que requieren una consideración cuya amplitud trasciende los límites cronológicos de los planes ordinarios. El sector de la energía, el desarrollo petroquímico y siderúrgico, el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, la vialidad, entre otros, son objeto de tales planes especiales. Además, es interesante señalar que en su elaboración participan representantes de la iniciativa privada.

En cuanto a la participación del sector privado en las funciones planificadoras generales, existe un Directorio de CORDIPLAN en cuya composición está contemplada la representación de los sectores laboral, empresarial y profesional. Sin embargo, uno de los problemas que tuvo el organismo fue el atribuirle una función práctica a ese cuerpo que, de hecho, se reunió con escasa frecuencia.

Al margen del sistema existen otros organismos, algunos tan antiguos como el Consejo de Economía Nacional, que data de 1946, cuyas funciones se han incorporado al proceso de planificación a través de la consulta o la información. Además del citado Consejo, cabría citar aquí la Comisión Consultiva del Presupuesto, la Junta Nacional de Producción Agropecuaria, el Comité Nacional de Planificación Agrícola, los fondos de desarrollo para el algodón, el café, el cacao y la leche, los grupos de programación de las industrias automotriz, electrónica, cinematográfica, azucarera y química y de mataderos industriales, en todos los cuales participa de manera decisiva el sector privado a través de diversas representaciones.

En el ámbito regional, como se verá en seguida, aparecen otras formas de participación de la iniciativa privada.

Desde el punto de vista de su organización interna la Oficina está dividida en cinco direcciones, a saber: Planificación General, Planificación Económica, Planificación Social y Cultural, Planificación Física y Espacial y Desarrollo Regional, cada una de ellas subdividida en departamentos. A esto se agrega una Dirección General, un Departamento de Programación del Sector Público, un Centro de Información y Computación, un Departamento

de Administración, los servicios de Consultoría Jurídica, Información y Divulgación y las ya mencionadas oficinas de Cooperación Técnica y de Evaluación de Proyectos.

### *Metodología de planificación*

El Plan se elabora por un lapso de cinco años y para el sector público; para el sector privado es indicativo. No tiene fuerza de ley, pero su traducción anual a cifras presupuestarias constituye una ley que se sanciona cada año, lo cual constituía ya una práctica tradicional.

Desde el punto de vista metodológico, se adoptó durante los primeros años el enfoque sectorial, agregándose las proyecciones a través de un modelo macroeconómico global.

La planificación local y regional fue inexistente al comienzo; pero sólo en 1960, menos de dos años después de implantado jurídicamente el sistema, aparece el primer organismo regional, la Corporación Venezolana de Guayana, la cual inicia, sobre la marcha, la planificación del área territorial que le había sido asignada. En los últimos años, como se verá más adelante, se estuvo estructurando un sistema de planificación regional a través de CORDIPLAN.

El proceso de elaboración del Plan de la Nación comprende las siguientes etapas:

A nivel político superior, es decir, por parte del Presidente en Consejo de Ministros, se establecen las orientaciones básicas de la política nacional, las que CORDIPLAN convierte en objetivos específicos y generales de desarrollo. La aplicación del modelo macroeconómico y la consiguiente estimación de las variables, dentro de los lineamientos prescritos por dichos objetivos, permite fijar metas cuantitativas generales, las cuales vuelven al nivel superior para su aprobación.

Bajando de nuevo al nivel de planificación, se agregan a esta primera aproximación del Plan los resultados que se obtienen de aplicar criterios de viabilidad, el análisis sectorial y las pautas de disponibilidad de recursos. A nivel de las oficinas sectoriales de CORDIPLAN y de los comités de trabajo, se proyectan la oferta y la demanda, con las modificaciones previsibles, y la segunda en función de la población y el ingreso. La demanda y los recursos disponibles determinan las metas, para cuyo cálculo se utilizan también extrapolaciones históricas. Cada sector ha desarrollado su propia metodología específica en detalle.

Luego se procede a encarar la etapa de compatibilización. Los planes sectoriales pasan a la Dirección de Planificación General de la Oficina, donde se compatibilizan las metas intra e intersectorialmente, y de allí a la Direc-

ción General, donde se establece su coherencia con los objetivos nacionales. Esta parte del proceso supone, como es natural, una sucesión de ajustes a nivel sectorial y global alternativamente, y su producto es la versión final del Plan de la Nación, que va al nivel superior del Poder Ejecutivo para su aprobación.

Ya se ha dicho que la aprobación del Plan no comporta sanción legal; sin embargo, en el Plan se basa el presupuesto fiscal anual que considera el Congreso Nacional y se promulga como ley.

Como en toda planificación en la metodología es donde se aprecian más de cerca las dificultades y las limitaciones; entre ellas cabría mencionar, en primer lugar, las estadísticas, siempre insuficientes, siempre incompletas. Se dispone de pocas series históricas que alcancen diez años sin interrupciones; cifras erráticas que desconciertan las proyecciones, ausencia de adecuadas correlaciones, suficientemente actualizadas, para fundamentar las hipótesis y las ecuaciones de cálculo; evidencias matemáticas de la poca confiabilidad de las fuentes estadísticas y, en general, todos los escollos que constituyen ya lugar común en la planificación global y sectorial en todos los países, particularmente los de nuestro Continente, se presentan también en la metodología venezolana.

Mención especial merece el caso de las cuentas nacionales. En Venezuela dos organismos las calculan por separado: el Banco Central y CORDIPLAN. A pesar de los numerosos puntos de coincidencia, siempre hubo discrepancias por diversas razones, tales como la adopción de diferente base para determinar índices cronológicos de proyección. Se trabaja en forma constante en el perfeccionamiento del método, y recientemente, con la adopción de nuevas pautas metodológicas de las Naciones Unidas, se está concentrando el esfuerzo en la unificación de los sistemas.

Por último entre las orientaciones más importantes que actualmente se trata de imprimir a la planificación venezolana, debe mencionarse el enfoque prospectivo, sobre el cual se comenzó a trabajar aprovechando lo adelantado al respecto por algunos organismos de investigación, tales como el Centro de Estudios del Futuro de la Universidad Católica Andrés Bello, el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, y los resultados de la participación de funcionarios venezolanos en diversos eventos internacionales sobre este tema.

Se tiene la convicción de que la planificación a largo plazo, sobre la base de un modelo prospectivo, es la verdadera planificación nacional, y hacia ella se orientan los esfuerzos.

Cada una de estas necesidades significó un verdadero reto a la capacidad y habilidad política, máxime si se considera que había opiniones y tendencias diversas, aun dentro de la esfera gubernamental.

Los dirigentes políticos venezolanos, procedentes en su mayor parte del



exilio, habían incrementado, entre tanto, su arsenal para la acción pública con las corrientes, ideas y técnicas de la planificación del desarrollo, que estuvieron discutiéndose ampliamente en la CEPAL. Muy poco antes de que la vida institucional de la nación dispusiera de nuevos cauces para su conducción, se sancionó la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), con la finalidad inmediata de coordinar la acción de las dependencias gubernamentales en función de las exigencias del desarrollo nacional, y de iniciar la instrumentación de un sistema nacional de planificación.

### *Evaluación de la planificación venezolana*

Es éste uno de los puntos más controvertidos en el propio país, y no sólo en los diferentes grupos políticos sino en todos los sectores de opinión. Un primer elemento de observación, sin embargo, permite apreciar un grado significativo de consenso político general: el sistema fue implantado por la Junta Provisional de Gobierno, ejecutado inicialmente por un gobierno que, en la práctica, tuvo características de coalición multipartidista; continuado por el partido que ganó por segunda vez las elecciones, con una estructura política más cercana al monopartidismo; y al vencer en el último proceso electoral el actual partido de gobierno, opuesto al anterior, lo primero que hizo fue preparar en forma acelerada el IV Plan de la Nación, que el partido saliente no quiso elaborar para no comprometer la acción política de su sucesor en el poder. Como puede verse, la planificación en Venezuela, como instrumento de gobierno, está definitivamente consagrada.

Se discute acerbamente, sin embargo, sobre el valor de los resultados de su aplicación, su eficiencia, sus logros en materia de desarrollo.

Este campo de opinión pertenece, en gran parte, al terreno de las especulaciones, porque ¿quién podría decir lo que habría ocurrido en Venezuela a partir de 1958 sin el sistema de planificación?

De todos modos, parece haber otro criterio más objetivo de evaluación que podría aplicarse en este caso: ¿Hasta qué punto los planes venezolanos dieron cumplimiento a sus metas?

La respuesta a esta pregunta, aunque pudiera considerarse tendenciosa, tratará de ser tan imparcial como sea posible.

Cuantitativa y estrictamente, muy pocas de las metas planificadas se han cumplido cabalmente; pero ello en modo alguno significa el fracaso de los planes y mucho menos el de la planificación.

Primero, porque casi ninguna meta de plan alguno en el mundo entero se cumple estrictamente. Más que fines concretos, las metas son orientaciones, y prueba de ello es que se ajustan periódicamente antes de que el plazo

del plan se haya cumplido. En este sentido, debe señalarse y admitirse que el desarrollo del país se ha orientado de manera ostensible en el sentido indicado por las metas de sus planes, de modo que éstas se han cumplido, al menos cualitativamente.

En segundo lugar, la planificación venezolana, como la de toda América Latina, es reciente, y ello implica el uso de instrumentos todavía no completamente adaptados a la realidad del país, con la consiguiente inexactitud de las proyecciones, cosa que ya se ha señalado al hablar de la metodología. En este sentido, cabe señalar que uno de los aspectos más positivos de la planificación en Venezuela durante los últimos años lo constituye la adopción de un intenso proceso periódico de revisión metodológica, que da origen a investigaciones y análisis tendientes a perfeccionar las ecuaciones de cálculo, refinar las hipótesis y hacer cada vez más eficiente el sistema.

En tercer lugar, la evolución económicosocial de Venezuela, de 1958 a la fecha era, y todavía lo es en parte, prácticamente impredecible; esto ya se señaló antes. La caída del régimen dictatorial significó un verdadero "borrón y cuenta nueva", después de diez años, en materia política social, económica y cultural. Más aún en los años anteriores a la última dictadura, los sucesivos gobiernos produjeron pocos cambios verdaderamente radicales en la estructura socioeconómica del país.

Esto conduce a considerar otro criterio de evaluación, o mejor dicho, otra manera de observar el fenómeno de la planificación venezolana que permite llegar a conclusiones quizás mucho más objetivas, se trata del papel cumplido por la planificación en el contexto sociopolítico del país.

Antes se dijo que los políticos democráticos venezolanos tomaron las riendas del país en un momento de grandes convulsiones y de grandes cambios. Convulsiones y cambios que, en buena medida, tuvieron que ser provocados e impulsados por los propios *debutantes* para comenzar de este modo, a arrancar de raíz los hábitos repudiables y los sistemas corrompidos de la dictadura.

La flamante democracia venezolana tenía en aquel momento, gracias a la tradición de sus dirigentes, expresiones concretas: significaba, en primer lugar, la sustitución de una oligarquía agraria, militar, financiera y comercial, por una verdadera clase media, claramente identificable, constituida por empleados del sector terciario, pequeños empresarios agrícolas, comerciales e industriales, profesionales y estudiantes universitarios que nunca habían tenido acceso a las estructuras del poder y, sobre todo, jamás habían logrado participación real en las decisiones políticas del país.

Esta motivación fundamental se traduce en tres lineamientos básicos de la nueva política.

El nacionalismo, entendido como una actitud que coloca los intereses nacionales por encima de todo otro interés de grupo, clase o casta. El desa-

rrollo económico, concebido como la creación de oportunidades en todos los niveles, y la atención prioritaria de los problemas socioeconómicos básicos.

La planificación a través de la participación democrática en las decisiones nacionales para el desarrollo, como instrumento para alcanzar las dos metas anteriores.

La planificación, por tanto, se presentaba como un instrumento político de primer orden, destinado a respaldar una ideología políticosocial determinada, a apuntalar un nuevo régimen políticoadministrativo y a alcanzar un desarrollo económicosocial definitivo.

La misma responsabilidad asignada a la planificación la obligó a ser inexacta. En efecto, los diagnósticos previos al primer plan pusieron de manifiesto la enorme distancia existente entre las condiciones predominantes y las aspiraciones colectivas, y ello impuso como medidas prioritarias la necesidad de resolver los puntos de mayor conflicto que debían ser atendidos a corto plazo. Por consiguiente, la planificación a largo plazo debió ser postergada y el forzoso "inmediatismo" produjo metas un tanto erráticas.

A esto cabría añadir que la incertidumbre provocada por las fluctuaciones del mercado petrolero impidió fijar con exactitud suficiente las proyecciones de los ingresos y, por tanto, de la inversión pública.

Por su parte, el consenso político antes mencionado pronto se extendió a los sectores no políticos, particularmente a los económicos. La misma visión dramática de la situación venezolana que la planificación inicial presentó a los ojos de los venezolanos estimuló la tendencia a colaborar con un gobierno que no ocultaba la realidad y que, por otra parte, solicitaba esa colaboración en forma institucional a través del sistema establecido; la prédica que insistía sobre el hecho que el desarrollo nacional es responsabilidad de todos estaba respaldada por una actitud sincera dispuesta a acoger la participación.

A esto se añade el hecho de que CORDIPLAN mantuvo e incrementó su prestigio político y técnico en el país, tanto por la posición jerárquica que los presidentes y los ministros, y con ellos el resto del sector público, le reconocieron, como por su composición interna, basada principalmente en personal calificado y seleccionado, y en las oportunidades de mejoramiento profesional ofrecidas a ese personal. Este prestigio se vio grandemente reforzado por el hecho de que CORDIPLAN no sustituyó a los planificadores ministeriales o de otras dependencias, sino que, sin trasladarlos, los impulsó a participar en una labor coordinada que transcendía el ámbito jurisdiccional de cada uno y resultaba, por tanto, más satisfactoria desde el punto de vista profesional.

Factor importante en el mantenimiento de ese prestigio fue también la participación de CORDIPLAN en la creación y el mantenimiento del Centro de Estudios del Desarrollo, adscrito a la Universidad Central de Venezuela, éste, al paso que contribuyó al mejoramiento profesional de los planificado-

res antes mencionados fue el órgano científico que tuvo a su cargo la elaboración de modelos, la formulación de hipótesis, los diagnósticos socioeconómicos y, en general, la investigación académica del desarrollo que en muchos aspectos sirvió de fundamento a la práctica de la planificación venezolana.

Al paso que se fortalecía el prestigio de CORDIPLAN se facilitaba paralelamente la gestión presidencial, tanto porque el Presidente hablaba ahora con el conocimiento objetivo y cuantificado de la realidad que CORDIPLAN era capaz de suministrarle, como porque la existencia de la Oficina, como organismo de consulta obligada, le permitía desembarazarse de manera airosa y atender equilibradamente a las diversas presiones que lo acosaban. Además, la existencia de un plan permitía al Presidente recoger los méritos del éxito cuando se cumplían las metas, o llamar a un renovado esfuerzo nacional para alcanzarlas.

Desde el punto de vista de la política de partidos, la circunstancia de que el gobierno nacido de las primeras elecciones fuese la expresión de una coalición tripartita, fortalecía el papel de CORDIPLAN como organismo técnico central de orientación de la toma de decisiones y, por tanto, tomó más valiosa su contribución al sostenimiento de la nueva estructura política nacional.

Desde el punto de vista de la política general, el Plan cumplió también un papel importante al hacer más positivo el debate público. Salvo que estuvieran adecuadamente documentadas, las críticas al Plan se estrellaban contra la calidad técnica y la imparcialidad política de su presentación; más todavía, cuando se formulaban objeciones valederas, éstas se incorporaban al proceso de ajuste y mejoramiento del propio plan.

La planificación y el Plan también contribuyeron a orientar la opinión pública en el sentido del desarrollo. Las metas del plan se convirtieron en banderas de progreso que alimentaban la esperanza en la solución de los problemas nacionales, precisamente porque ofrecían soluciones viables y concretas.

Por último, la realización de la planificación en Venezuela significó el cumplimiento de un requisito exigido por organismos internacionales para el otorgamiento de créditos que permitieron realizar obras de gran envergadura y de profundo contenido social, y además estimuló y facilitó las relaciones con organismos e institutos interamericanos e internacionales cuyo aporte enriqueció incalculablemente la metodología venezolana en materia de planificación y del conocimiento de la realidad.

En resumen, ¿qué puede sacarse como conclusión? Sea por intuición o por intención, sea por razones institucionales o por motivos coyunturales, el hecho es que las consecuencias de la planificación en Venezuela fueron amplia y definitivamente positivas para el país y tuvieron la virtud de retroalimentar su propio impulso.

### *La planificación regional venezolana*

La planificación regional venezolana está contemplada, aunque de manera dispersa, en el decreto de creación de CORDIPLAN; en todo caso, no se había olvidado, antes bien, en cierto modo se daba por sentada.

Por lo demás, el desarrollo regional era preocupación gubernamental y esto principalmente, por tres razones: el reconocimiento de profundas desigualdades, contrarias a la justicia social y a las aspiraciones igualitarias de la colectividad; la existencia de recursos naturales de enorme potencialidad, concentrados en áreas definidas; y las presiones de las propias regiones, cuya población, tradicionalmente identificada con idiosincrasias y motivaciones regionalistas, despertaba a la conciencia de su papel dentro del conjunto de los esfuerzos nacionales de desarrollo.

De ahí que, en 1959, se designara un Comisionado de la Presidencia de la República para la Región de Guayana para que, conjuntamente con CORDIPLAN, preparara la constitución de un "organismo permanente que se encargaría de encauzar las actividades económicas del sector público y de orientar las del sector privado con miras al desarrollo ordenado, dinámico e integral de Guayana". Así nació el primer organismo regional, la Corporación Venezolana de Guayana, cuya creación fue decretada en 1960.

A esta iniciativa siguieron otras: en 1962 se creó la Comisión Promotora del Desarrollo de Los Andes, que en 1964 quedó convertida por ley en Corporación de Los Andes; en ese mismo año, la Gobernación del Estado de Zulia creó el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción, y se estableció, tras un proceso de promoción mixta, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental.

Sin embargo, estos esfuerzos no estaban encuadrados dentro de un sistema definido de planificación regional, ni siquiera dentro de un sistema de regionalización. Y aunque desde el principio se establecieron nexos con CORDIPLAN, se carecía de una estrategia definida de desarrollo regional. La delimitación de las áreas asignadas como regiones a cada uno de estos organismos, no respondía a un criterio nacional de regionalización.

La verdad era que la planificación regional representaba un cambio muy radical dentro de los cambios radicales que, a partir de 1958, se habían producido en el país. Se tenía conciencia que, para que funcionara un sistema de planificación regional, era necesario un proceso profundo de reforma de la administración pública que llevara a las regiones el poder de decisión centralizado en Caracas. En suma, había que acometer una verdadera descentralización.

Con el cambio de gobierno ocurrido en 1968 continuó la creación de organismos regionales, pero ya dentro del marco de un Decreto de Regionalización Administrativa, que venía a constituir el fundamento de la planificación regional.

El citado decreto, promulgado en 1969, contiene tres aspectos de fundamental importancia; primero, una delimitación de regiones administrativas, basada en estudios realizados por expertos nacionales y extranjeros; segundo, la denominación y descripción funcional de los organismos de planificación regional, dentro de un esquema integral; tercero, las disposiciones tendientes a descentralizar el poder de decisión, en sus formulaciones preliminares.

A partir de este momento los organismos regionales se multiplican: se crea la Dirección de Desarrollo Regional de CORDIPLAN, hasta entonces limitada a una oficina subalterna de tercer orden; el mismo año 1969, se crea la Comisión para el Desarrollo del Sur de Venezuela y la Oficina Regional de Coordinación y Planificación (el ORCOPLAN, como se le llama abreviadamente) de la Región Nororiental; en 1970 surgen la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana, cuyo ORCOPLAN se confía al ya mencionado Consejo Zuliano de Planificación y Promoción; el ORCOPLAN de la Región Sur y la Corporación de Desarrollo de la Región Nororiental; el decreto de regionalización asigna a la Corporación de Los Andes y a la Corporación venezolana de Guayana las atribuciones de los respectivos ORCOPLANES. En 1971 se promulga la ley que crea la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental. En el año en curso se sustituyó el decreto de regionalización por un Reglamento de Regionalización Administrativa; introduce éste cambios en la composición de algunos organismos regionales, aunque no se modifican los ya existentes.

### *Descripción del sistema regional*

El sistema venezolano de regionalización está basado en la división del país en ocho regiones, a las cuales se denomina administrativas para significar su aplicación obligatoria según el decreto como marco de la organización regional de todas las ramas de la administración pública.

Esta división regional, sin embargo, como ya se señaló, trata de conjugar varios criterios de regionalización, entre los cuales se cuentan los resultados del estudio de una misión francesa, las recomendaciones individuales de expertos extranjeros, las conclusiones de las investigaciones del Centro de Estudios del Desarrollo, los límites político-territoriales de los Estados existentes y las disposiciones establecidas en los estatutos de los organismos regionales ya creados, los que fueron incorporados al sistema.

En su conjunto, el esquema regional contempla, para cada región, la existencia de los siguientes organismos:

Una corporación de desarrollo regional, destinada a atender la promoción, la investigación y el financiamiento de proyectos concretos, y en cuyo directorio participan representaciones del sector privado.

Un Comité Regional de Gobierno que confedera la acción regional de los diversos gobernadores. Debe tenerse en cuenta que en Venezuela hay veinte Estados, dos territorios federales y un distrito federal, cada uno con un gobernador, circunscripciones que han quedado englobadas en ocho regiones, sin perder por ello su autonomía propia.

Una Oficina Regional de Coordinación y Planificación, el ya mencionado ORCOPLAN, que vendría a ser el CORDIPLAN de la región.

Un Consejo Regional de Desarrollo, donde se consagra la participación de las municipalidades, las oficinas regionales de los órganos públicos centrales, los sectores privados y otras estructuras representativas de la colectividad regional, a título consultivo y de información.

Varios comités sectoriales regionales de coordinación, uno por cada sector de desarrollo, constituidos por las representaciones y delegaciones regionales de los organismos centrales del poder público (ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado), para la ejecución coordinada de los planes regionales también está prevista la eventual participación en estos comités de la colectividad municipal y privada.

En todos los organismos regionales mencionados participa el ORCOPLAN; además, están establecidas las líneas de comunicación y participación entre unos y otros.

En el plano nacional, el sistema se integra mediante la participación de todos los comités regionales de gobierno, todas las corporaciones regionales de desarrollo y todos los ORCOPLANES, en un Consejo Nacional de Desarrollo Regional, del cual forman parte, además, la Dirección de Desarrollo Regional, el Directorio de CORDIPLAN y los representantes de las organizaciones empresariales, laborales, campesinas y culturales de carácter nacional. Por otra parte, la reunión tradicional que con el nombre de Convención de Gobernadores se realiza todos los años, se considera como organismo de control y orientación de los planes regionales.

Metodológicamente, la nueva estructura no modifica el procedimiento para la planificación, sino que lo complementa. En cada una de las etapas de elaboración de los planes antes mencionados, se prevé ahora la participación de los organismos regionales correspondientes, según su función específica, en el suministro de informaciones, la formulación de exigencias y aspiraciones, la elaboración de diagnósticos, la selección de prioridades, la asignación de recursos, los análisis de factibilidad y la compatibilización.

En cada etapa se produce un intercambio circular de información entre el nivel nacional y los niveles sectoriales y regionales, actuando como eslabón la Dirección de Desarrollo Regional de CORDIPLAN. Del proceso surgirán así varios planes simultáneos: un plan nacional de desarrollo sectorial, un plan nacional de desarrollo regional y ocho planes regionales de desarrollo, totalmente compatibles, que formarán en conjunto el plan de la nación.

### *Experiencia del sistema*

El sistema que acabamos de describir todavía no fue puesto en práctica en todos sus puntos; no se han constituido aún todos los organismos regionales citados, puesto que el Reglamento de Regionalización data de abril del año en curso.

Sin embargo, parte de este sistema ya estaba previsto en el primer Decreto de Regionalización, de 1969, y está funcionando desde entonces. Precisamente la experiencia de ese funcionamiento inspiró el decreto reglamentario.

¿Cuáles fueron hasta la fecha, los logros del sistema regional?

En materia documental, se dispone ya de cuatro diagnósticos regionales, cinco presentaciones de lineamientos de estrategia, un plan preliminar, y un plan regional ya elaborado. Las regiones están participando activamente en la planificación nacional y sectorial, y se trabaja aceleradamente en la elaboración de los instrumentos de información, evaluación, control y ajuste necesarios para que la planificación regional se beneficie de las más modernas técnicas.

Se espera que el próximo Quinto Plan de la Nación contenga ya una formulación regional extensa y detallada, y que a partir del Sexto se incorporen los planes regionales completos.

Desde otro punto de vista, la regionalización venezolana ha hecho sentir su influencia. Los organismos nacionales del poder público adelantan su adaptación a la estructura regional y la colectividad se manifiesta ya regionalmente en diversas formas. La conciencia regional parece haber comenzado a formarse, a pesar de todos los obstáculos, particularmente a pesar de la natural resistencia a un cambio relativamente violento como el que está implícito en la regionalización.

### *El próximo paso*

El futuro inmediato de la planificación venezolana parece ser ampliamente auspicioso. El esfuerzo de regionalización en marcha, aunado a la reforma profunda de la administración pública que es su condición necesaria, debe producir sus frutos a un plazo relativamente corto.

En este sentido, Venezuela está próxima a plasmar una realidad de democracia participativa que es su mejor garantía de estabilidad futura. Abandonando gradualmente el excesivo centralismo y fortaleciendo la estructura de participación regional, el país está abriendo el camino a la verdadera expresión de las aspiraciones, las necesidades, los recursos y las potencialidades de su pueblo y de su territorio, y, por ende, progresando



hacia una instrumentación más auténtica y satisfactoria de su desarrollo integral.

Esta perspectiva puede constituir una novedad en América Latina, donde se reconoce, sin embargo, la vasta experiencia técnica de otros países en esta materia. La proverbial fraternidad del latinoamericano ha permitido que cada país se beneficie de la experiencia de todos y, en este sentido, la obligación de reciprocidad es evidente. Lo que pueda haber de útil en la actual coyuntura venezolana y en sus antecedentes está, por tanto, al servicio de los pueblos americanos sin restricciones, así como a la disposición de cualquier pueblo del orbe. Al lanzarse decididamente por el camino del desarrollo auténtico e integral, Venezuela, confiada en la conciencia de su responsabilidad internacional, tiende la mano fraternalmente hacia sus hermanos del Continente y del mundo entero.

compuesto en composición técnica, s.a.  
margaritas 233 - fracc. la florida  
naucalpan de Juárez, méx.  
impreso en vox, s.a.  
necaxa 24 - méxico 14, d.f.  
cinco mil ejemplares  
10 de febrero de 1974