

INST/5.9/L.12

13/72

SEMINARIO DE PLANIFICACION

Organizado por:

Banco Interamericano de Desarrollo
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social
Secretaría General de la Organización de
los Estados Americanos

LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO
Y LOS INSTRUMENTOS
REALES DE ACCION GUBERNAMENTAL

Santiago de Chile

17 al 21 de julio de 1972

07402

LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO Y LOS INSTRUMENTOS REALES
DE ACCION GUBERNAMENTAL

I NATURALEZA Y AMBITO DE LA PLANIFICACION EN EL CONTEXTO POLITICO-ADMINISTRATIVO DE GOBIERNO

1. Planificación y Gobierno : Similitudes y Diferencias
2. Relación de Planificación con los Centros de Poder
3. El Corto y el Largo Plazo
4. Planificación y los Objetivos de Estado y Gobierno
5. Planificación y los Instrumentos de Acción

II LA INFORMACION PARA TOMA DE DECISIONES, PARA ORIENTACION Y PERSUACION

III LA PLANIFICACION Y POLITICA FISCAL-PRESUPUESTO, INGRESOS Y DEUDA PUBLICA

1. Programa de Inversiones y Proyectos
2. Presupuesto General de Rentas y Gastos
3. El Instrumento Tributario

IV LA PLANIFICACION Y LA POLITICA MONETARIA Y CAMBIARIA

V LA PLANIFICACION Y LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PAIS

LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO Y LOS INSTRUMENTOS

REALES DE ACCION GUBERNAMENTAL 1/

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 toma de decisiones, orientación y persuasión; el recurso público, en todos sus aspectos de gastos, ingresos y deuda; la política monetaria y elementos de balance de pagos y la estructura institucional tanto legal como física del país. 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 elabora más 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

1/ Este escrito fué preparado por Nicolás Ardito Barletta, Gerson da Silva, Eduardo Wiesner y Uri Wainer del Departamento de Asuntos Económicos de la OEA. Varios miembros de ese Departamento, especialmente Jorge Ide y Rogerio Pinto, aportaron material y dieron opiniones útiles en la elaboración de este borrador, el cual presenta puntos de vista personales de los contribuyentes y no de la Secretaría General de la OEA.

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". Así se considera que la planificación es efectiva cuando "participa en la realización" de desarrollo y no cuando sólo lo "conceptualiza".

Como corolario importante de ese aparato central del documento se encuentra el análisis del alcance real, operativo, de la planificación. En la mayoría de los casos el ámbito de la "planificación real" es mucho más reducido de 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 juntamente con los instrumentos de acción disponibles --para así poderlos fortalecer y multiplicar.

I. NATURALEZA Y AMBITO DE LA PLANIFICACION EN EL CONTEXTO POLITICO ADMINISTRATIVO DE GOBIERNO

Esta sección desarrolla la tesis de que la planificación como función, es inherente al proceso de gobernar; es una etapa necesaria generalmente implícita, no consciente. Pero al transformarse en aspecto explícito e 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. Cinco puntos básicos de esa

transformación se analizan 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 planificación con los centros de poder; el corto y el largo plazo; planificación y los objetivos de Estado y gobierno; y 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 movilizar, desde la partida hasta la llegada (caminos a seguir), con los recursos disponibles, a través de los instrumentos existentes, y si no se toman decisiones dentro 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 sean el mismo. Este es el caso de un gobierno cuya primera prioridad es 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 en el concepto de acumulativo, es su característica de construir, 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, factor básico cuyas implicaciones se elaboran después. Aunados y tal vez implícitos en lo anterior hay aspectos de 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 institucionales menores, el cual 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 en una modalidad de explicitar una serie de factores importantes que también inciden sobre el uso del poder, tal vez el aspecto más importante, por lo menos visible, de gobernar y de la política. Así surgen elementos de información, opciones, 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, congresistas, todos planean y proyectan individualmente y, a veces, en conjunto), la misma, al ser institucionalizada, se convierte en vehículo para explicitar y coordinar muchas cosas (agradables y desagradables) entre los que 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 de resolver problemas y ha tratado de hacerlo con bastante rapidez en América Latina, muchas veces por gentes poco expertas en los procesos existentes de poder político. 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.

En el grado en que la planificación se esté institucionalizando dentro de un gobierno capaz de crear un consenso interno en cuanto a 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 toca a 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 estilo nuevo 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, planificación ha de encontrar elementos claves para su "éxito" operativo en 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 al 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) la medida en que ayuda a aumentar el poder de acción de aquellos a quienes sirve, con la única condición de que acepten los objetivos del desarrollo sostenido a mediano y largo plazo.

2. Relación de Planificación con los Centros de Poder

El aspecto de la relación de planificación con el poder constituye otro tema de esta conferencia. De las observaciones formuladas en el punto anterior, aquí se concluye que la planificación institucionalizada necesita ser parte 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 evolución político-administrativa del país, la falta o deficiente distribución de la información y del conocimiento de las opciones para la toma de decisiones, puede causar transferencias de poder a aquellos componentes de un gobierno que tienen el monopolio de la información. Si el gobierno depende de una organización administrativa escasamente evolucionada, lo cual desafortunadamente aún ocurre en muchos países de América Latina, y si 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 sesgada proveniente de cada ministerio y no le es fácil mantener una visión general y de las implicaciones de conjunto, que son normalmente su área de acción. En la medida en que "planificación institucionalizada" a

nivel presidencial brinda esta capacidad de decisión, disminuye el poder real de ministros y administradores, que casi siempre se convertirán en adversarios de la planificación. Pero, por otra parte, la planificación puede aumentar el poder de ministros y administradores, frente a los niveles de mando inferiores proporcionándole el mismo servicio que Planificación Central otorga a un Presidente. Por ello, tal vez sólo la división de la planificación por ámbitos de acción y niveles de decisión permita resolver parcialmente este problema. Si planificación se considera como instrumento de un ejecutivo y como aspecto inherente del proceso de toma de decisiones, entonces cada institución del Estado (Ministerios, entidades descentralizadas) con un campo de acción claramente delineado, requiere de algún grado de planificación dentro de su ámbito de acción; a una Planificación Central le corresponde cooperar con un Presidente a establecer cierta consistencia en todo el proceso de proposición y establecimiento de las prioridades nacionales fundamentales. La organización que se adopte dependerá del tipo de planificación que se desea tener: regional, sectorial o global. El enfoque presentado aquí es que donde quiera que haya decisiones ejecutivas que afecten regiones, sectores o la totalidad del país, conviene que haya cierta planificación explícita. En esta decisión un criterio indispensable es considerar el tamaño del país analizado. Países pequeños, en población y extensión, no deberían recargar sus burocracias con funciones para las cuales el personal entrenado es escaso, porque serían frecuentemente cumplidas por personal no idóneo para esa responsabilidad.

En este proceso es importante también tener en cuenta que la información técnica y de otra índole que produzca la planificación pueda ser compartida entre los que tienen el uso del poder para que no vean en ella 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 ser ingrata, porque participan, generan las ideas y la información, pero las decisiones las toman otros. Sin embargo, así debe ser: la planificación resulta ser una tarea de "cerebro gris", que opera detrás de "la pantalla", y cuya única satisfacción, muchas veces, es el logro de los objetivos definidos, sin esperar reconocimiento para sí misma. Es en el instante de ese logro cuando la planificación cumple su misión: se hace parte del proceso de gobierno que ahora tiende a cumplir explícitamente objetivos consistentes y coordinados.

3. El Corto y Largo Plazo

Otro aspecto que crea dificultades, pero a su vez define el papel de planificación, es el del plazo. Para el proceso político (tenencia y uso del poder) el corto plazo es siempre factor vital. Sin embargo, para la "planificación para el desarrollo" el mediano y largo plazo es primordial. Piensa el gobernante, con frecuencia, que la primera función del gobierno "es mantenerse en el poder" para entonces realizar objetivos. En el contexto de América Latina, donde las transiciones gubernamentales son frecuentemente erráticas y bruscas, la solución de problemas de 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 de corto plazo para establecer (o mantener) su vigencia, y 2) La planificación debe buscar la consistencia entre las soluciones de problemas de corto plazo y la realización de objetivos de largo plazo.

La necesidad de participar en el corto plazo, para ganar la oportunidad y el reconocimiento interno de gobierno, necesario para seguir influyendo en el futuro, indica que Planificación no puede dedicar uno a tres años a preparar planes y tratar luego de incorporarlos efectivamente al proceso de acción pública. Planificación tiende a perder vigencia si actúa sólo paralelamente 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 de corto plazo permite a 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 de largo plazo.

No debe interpretarse esta opinión como una pretensión de Planificación para alcanzar el poder; el propósito es apoyar e influenciar al poder institucionalizado para alcanzar una mayor eficiencia. La actitud descrita tiene un efecto muy saludable sobre Planificación al exponerla continua y sostenidamente a la realidad política y social que vive el gobernante. Así, en la medida que planificación trata de "cambiar" o "hacer evolucionar" una realidad, tiene que interactuar con ella; al ser, a su vez, modificada por esa realidad, su análisis y conclusiones tendrán un grado mayor de receptividad en el cuerpo político-social destinatario.

Este hecho es importante, no sólo cuando se inicia la institucionalización de Planificación sino también cuando ya está establecida, porque los cambios de gobierno esperados 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 de 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 ser tarea atractiva y, con frecuencia, es fuertemente criticada por la Planificación ortodoxa. Pero este procedimiento es más aconsejable que dejar los hechos económicos y sociales inmediatos desconectados de un plan general. En este proceso pari pasu, se logra la aceptabilidad de la planificación dentro del estilo "viejo" 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 logro de sus primeras misiones. Todo depende pues del "punto de partida".

Una vez establecida esa "cabeza de playa", corresponde a la Planificación preocuparse de la consistencia efectiva de las políticas necesarias para lograr el desarrollo. Este, sobre todo, es un proceso de acumulación y expansión, de poder hacer y de lograr más, cuantitativa y cualitativamente, en el mismo quantum de tiempo disponible. De nada vale cualquier esfuerzo

de corto plazo para combatir desempleo, inflación, marginación de la población, desnutrición, etc., si al cabo de algunos años se confronta 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. El problema principal entre planificación y el proceso político está dado por la enorme presión de diseñar una solución para los problemas dentro del período presidencial del gobierno vigente, aunque se "empeñe" la siguiente década del país. Le corresponde entonces a Planificación la difícil (y a veces imposible) tarea de presentar opciones que resuelvan al 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 Planificación tratar de que la solución adoptada comprometa a suficiente número de participantes gubernamentales y privados, de manera tal 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 Planificación en los centros de decisión es, en parte, ser abogado del futuro realizable y de los objetivos mediatos.

4. Planificación y los Objetivos de Estado y Gobierno

La táctica de planificar que se propone indica la necesidad de establecer objetivos en el proceso de planificar 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 sin brusquedad en su proceso de cambio, probablemente se pueda precisar y desglosar detalladamente objetivos de mediano y largo plazo. Pero en el ámbito latinoamericano de esta

década, con las necesidades de corto plazo ya señaladas, sería preferible que los objetivos de largo plazo sean precisos y fundamentales, pero no muy detallados ni cuantificados, y manteniendo cierto grado de flexibilidad. Es preferible que los escasos recursos, normalmente disponibles en 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 en cada país.

La acción de planificación, en cuanto a objetivos, depende parcialmente del grado de su participación en la definición de los mismos. Si estos vienen ya definidos por una plataforma de partido, por el Parlamento, el Presidente, el Consejo de ministros, etc., le corresponde a Planificación incorporarlos dentro de un esquema técnico-operativo que sea consistente y que refleje las prioridades que permite la disponibilidad en el Estado de recursos financieros, administrativos, instrumentos de acción, etc. Si se permite la participación de Planificación en la definición de objetivos, será útil que ella tome plenamente en cuenta los factores políticos y su relación con los elementos técnico-administrativos a su disposición, sin ocultar las posibilidades (o imposibilidades) técnicas de algunos objetivos, porque sean políticamente agradables o desagradables. En esta tarea, los planes requieren de estrategias o previsiones para el caso de 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 hagan viable la continuidad del funcionamiento de la economía, aún si se presentan deficiencias sectoriales o parciales. El plan no esconde 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 Planificación a través de un método de aproximaciones sucesivas que se realiza en interacción con los instrumentos de acción existentes. No hay un plan ni objetivos permanentes; hay planes y objetivos que evolucionan y que, en un instante, aparecen como inflexibles, únicamente para servir como punto de referencia explícito.

En el tema definición de objetivos se discute con frecuencia si estos deben ser recogidos "desde abajo", como expresión de los deseos ciudadanos, región por región, sector por sector, o si se imponen desde "arriba", al nivel macro. Como en el caso de liderazgo, en que se necesita un pueblo con deseos insatisfechos para tener líder, en el caso de Planificación como elemento auxiliar del ejecutivo gubernamental, se necesita interpretar los deseos de la población, orientándola también en aquello que desconoce o que solamente intuye. La naturaleza del tema sustantivo y/o del instrumento en parte ayuda a determinar estos deseos. En materias como balance de pagos, política monetaria y cambiaria, deuda pública, etc. no es fácil identificar las distintas tendencias de la población o encontrar consistencia en ellas; mientras que en temas de 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 acepte 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, el cual se considera más adelante, y debe reflejarse también en la función coordinadora de Planificación. En todo proceso de acción y realización hay demandas concretas y hay limitaciones de recursos y de posibilidades y le corresponde a 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. Planificación y los Instrumentos de Acción

Obviamente, los instrumentos de acción del sector público varían con la organización económica y social del país. Desde una economía de decisiones centralizadas, a la totalmente descentralizada, encontramos que los instrumentos de acción directa de un gobierno sobre las fuerzas económicas varían de más a menos. En América Latina de esta década, lo común es un sector público fuerte, con un control sobre un 15 a 45 por ciento de los recursos nacionales, con una gran variedad de empresas estatales de servicios

y de producción, con otra 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. Estos 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 la orientación del país, sobre lo cual hay mucho escrito bajo el nombre de "planificación indicativa".

Nuestra tesis es que el planificador, antes de planificar, debe establecer lo que se puede lograr a través de los instrumentos directos de acción y debe considerar el método y estilo de relacionar lo que planifica con las acciones de quienes controlan dichos instrumentos. También es importante que identifique aquellos instrumentos con los cuales se puede influir sobre la solución de los problemas que en ese instante agobian al gobernante, y que planee 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 de mediano y largo plazo. De esta manera, se convierte a la planificación en una maquinaria para producir soluciones a problemas que impiden el logro de objetivos definidos. El planificador se coloca entonces en posición de ir presentando esa secuencia de soluciones; presionando a veces un grupo de instrumentos, y a veces otros, de manera tal de no crear 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 sacando conejos de un sombrero, para que todas no sean desagradables ante los ojos del resto del equipo gobernante. Estos deben sentir una fuente de apoyo en Planificación.

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

II. LA INFORMACION PARA TOMA DE DECISIONES, PARA ORIENTACION Y PERSUACION

Se ha establecido anteriormente que "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. Aún más, en este contexto de "planificación y desarrollo", el cual implica un proceso de transformación y de crecimiento en la mayoría de 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 incertidumbre generada por un horizonte de ignorancia, más o menos cercano en tiempo y espacio; la información pertinente es esencial para aumentar las probabilidades de decisiones acertadas.

El hombre de gobierno que toma decisiones al más alto nivel tiene tiempo escaso, confronta 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 lo es en América Latina, un continente en proceso de cambios relativamente acelerado. 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 realizar objetivos a corto y largo plazo, dentro de un cambio consistente. De lo contrario solo su intuición, experiencia y las presiones políticas externas, de toda clase de grupos de presión, entrarán en su consciente en el momento de la toma de decisiones. Aunque estos son, sin duda, los elementos más útiles para el ejecutivo-político, es necesario el insumo de planificación para relacionar 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 pertinente al momento de decisiones poca influencia tendrán sobre el devenir de la acción gubernamental. Obviamente, la traducción de conceptos técnicos complicados al lenguaje que entiende el político-gobernante es esencial.

Otra deficiencia inicial de Planificación ha sido la 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 visualmente el país en que planean, la gente para quien lo hacen con sus deseos, frustraciones, penas y

alegrías; se necesita que la planificación, de "abajo hacia arriba", esté de acuerdo al estilo y las tradiciones del pueblo. Las encuestas, las visitas, los viajes y las conversaciones son esenciales para el proceso de informar al planificador. La excesiva metodología y abstracciones de la planificación han creado un "cuello de botella" y han hecho evidente la falta de percepción espontánea y original del planificador y su insensibilidad ante la observación directa de los procesos vitales y el devenir histórico de cada país. Esto no significa que la abstracción, estadística y modelos de ciencias sociales no sean útiles; al contrario, son tal vez lo más esencial en la técnica del planificador, si los usa creativamente, conociendo las limitaciones de esas técnicas en cada país y si los complementa con la observación directa.

La información producida por Planificación es útil como instrumento de persuasión nacional y de la burocracia. La información es poder. Las ideas guían el destino del hombre. ^{1/} Con todos los estudios de Planificación, en sus diferentes niveles, el planificador tiene tal vez el instrumento más efectivo a su disposición para influir dentro y fuera del gobierno. Pero como con todo instrumento de poder, el planificador debe conocer el alcance y las limitaciones del poder de la información pertinente. La publicación adecuada de esos trabajos, preparados para diferentes audiencias

1/ "The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas" J.M. Keynes, The General Theory of Income, Employment and Prices.

nacionales (intelectuales y profesionales, empresariales y comerciantes, la población en general) ayuda a un gobierno a establecer comunicación con los gobernados, a orientar y persuadir.

Tal vez, el error más grande de muchos planificadores ha sido el de publicar planes de desarrollo con información y detalles inadecuados a la audiencia a que estaban dirigidos. La pregunta esencial aquí es ¿cuál es la audiencia para esas publicaciones? En la medida en que el plan esté lleno de proyecciones macro-económicas y sectoriales muy complejas, son pocos los que las entienden. En la medida en que incluya recetas de políticas importantes (devaluación, reformas tributarias o agrarias, cambios en los aranceles de importación, cambios en regulaciones bancarias, etc.) crea inmediatamente la reacción en contra de grupos de presión afectados y le abre a los planificadores frentes amplios de adversarios que presagian el fracaso del plan y se activan para neutralizarlo. Las publicaciones de los planes deben tener como propósito persuadir sobre la bondad de los objetivos, revelar oportunidades desconocidas, ayudar el proceso eficiente de decisiones privadas; en síntesis, revelar lineamientos de política nacional. Normalmente el ejercicio diario del poder tiene mucho que ver con las transacciones para la consecución de beneficios de grupos, regiones y sectores, y con el arbitraje de disensiones y conflictos. En la medida en que las publicaciones del plan logren crear la imagen de una orientación, de un futuro donde todos caben, donde todos mejoran, se ayuda a establecer el consenso que se requiere para ejecutar la política de desarrollo.

"Las reglas del juego" que operan en el país requieren ser conocidas, sobre todo a mediano y largo plazo, para que aumente la participación ciudadana en el proceso de desarrollo. La información que produzca Planificación puede ser un vehículo importante para dar a conocer las "reglas del juego". Si éstas van a cambiarse, la manera en que se permita la participación de los grupos afectados en el proceso será clave para mantener el ritmo de su contribución al desarrollo. Obviamente, ésta es una de las grandes funciones de los Parlamentos. Se requiere algún proceso para reemplazarlos en esta función en aquellos países donde se discontinúa temporalmente su operación.

Un propósito secundario de tales publicaciones es el de 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 indirecto de acción para influir sobre sectores privados, está basada en fuertes dosis de información, comunicación y diálogo. Especial atención merece la vinculación de los organismos planificadores con el sector privado productivo del país^{1/} ya que se requiere su participación activa prácticamente en el logro de todas las metas fijadas en el plan. Por este motivo, cualquiera que sea la modalidad específica de vinculación que se adopte, la participación debe iniciarse desde la gestación misma del proceso. Esto permite conocer sus puntos de vista e intereses sobre la "cuota" a aportar en la consecución de las metas. Es también esencial en esta práctica, que Planificación no trate de reemplazar a los ministros a quienes corresponde esta tarea, sino complementarlos.

La participación del sector privado es especialmente válida para aquellos países en los cuales se ha desarrollado un sector privado activo, y su "cuota" se ha calculado como la diferencia entre las metas globales y el aporte del sector público.

^{1/} El cual incluye, obviamente, empresarios, obreros, profesionales y las instituciones que los representan.

III. PLANIFICACION Y LA POLITICA FISCAL (PRESUPUESTO, INGRESOS Y DEUDA PUBLICA)

Sin duda, el área de planificación más desarrollada en cuanto a 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, siendo inicialmente en su mayoría economistas, vieron el proceso de desarrollo principalmente en 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, ha sido sobre programas y proyectos de inversiones, sobre recaudación para suplir esos programas y sobre manejo de la deuda. El aporte tributario y el presupuesto de gastos corrientes han seguido siendo, obviamente, de gran interés en la política económica de corto plazo, pero su relación de trabajo y contacto explícito con el proceso de planificación ha sido más reducido, en general, que la atención recibida por los programas y proyectos de inversiones, en cuanto a técnicas y procedimientos.

Esta sección no pretende repetir ideas discutidas ampliamente sobre el tema. Cubre algunos aspectos más que nada de operación y de procedimientos sobre programas de inversión y proyectos; trata en 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 tratan sirven para ilustrar las ideas sobre el ámbito y naturaleza de planificar 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, Planificación ha tenido que hacer real esa función en cuanto 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 dicha función nueva. Entre otros, se ha hecho más efectivo el alcance real de Planificación al complementar los recursos presupuestarios corrientes con el aporte de crédito externo para inversiones.

a. Selección de proyectos

Este aspecto del proceso ha involucrado controversias en cuanto a 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 aquellos criterios económicos (macro-sectoriales 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 evaluativos.

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, muy largas y tediosas, han restado efectividad a dicho apoyo.

En la tarea de introducir nuevos criterios, varias cosas han ayudado al planificador:

a) combinar equipos de ingenieros, economistas y administradores en la operación de preparar y evaluar proyectos;

b) adiestrar a equipos técnicos de diferentes ministerios y entidades autónomas en las técnicas de preparar y evaluar proyectos;

c) influir en 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 apoyo de instituciones financieras interamericanas. Esto ha logrado apoyo de los ministerios para quienes se ha preparado este tipo de proyectos;

d) tomar en cuenta criterios de redistribución de ingreso y empleo en la evaluación --importantes para el político; y

e) participar desde el principio en la preparación de proyectos influyendo así sobre el flujo de los mismos que llega para evaluación y financiamiento.

b. Preparación de proyectos

La realidad administrativa de los proyectos preparados, aunque de dudoso valor económico, hacía inoperante un proceso de evaluación en Planificación Central. Rara vez es posible oponerse a un proyecto preparado, con apoyo del ministro correspondiente; lo más que puede lograrse es corregirlo, mejorarlo en su técnica, pero no aumentarle su rentabilidad. La cooperación con las instituciones operativas de gobierno, desde el inicio de la preparación de proyectos, descalificando de raíz a las de valor dudoso, ha ayudado a hacer efectivo el proceso. Desde luego, el tamaño del país y de la administración pública guarda proporción inversa a la posibilidad de esta acción.

En dicha tarea ha probado 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 del concepto de un renglón presupuestario para financiar estudios y la creación de oficinas especializadas para este propósito, idea que se ha visto apoyada por las instituciones internacionales de financiamiento.

Las inversiones públicas pasan por un proceso de idea, elaboración de estudios y planos, financiamiento y ejecución --pasos que podrían detallarse más. Si de la idea a la ejecución transcurren 5 ó 20 años, este plazo no sólo depende del tipo de proyecto sino también de la organización administrativa, en todos los casos es posible la realización de proyectos. Obviamente, dichos plazos afectan decisivamente la tasa de crecimiento. Una programación que centralice en Planificación información

de todos los programas y proyectos de inversión pública, permite establecer un sistema de información periódica y continua para los altos ejecutivos, quienes pueden tomar las decisiones pertinentes para acelerar el proceso y permite, además, a Planificación la rápida evaluación de lo que es factible introducir en el Programa Anual de Inversiones con altas probabilidades de ejecución. Esta acción permite unir el corto y largo plazo.

c. Estructura de programas de inversión

Lo anterior indica que conviene tener en Planificación un proceso continuo de coordinación y evaluación no sólo a nivel de proyectos sino al del programa de inversiones públicas total, proyectando a mediano plazo y relacionando las inversiones con las prioridades sectoriales y regionales que los 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 de información continuos 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 larga gestación; aunque por razones técnicas y políticas, el programa de inversiones ha de incluir una buena dosis de proyectos que se deciden anualmente. La efectividad operativa de los programas de inversión también depende de que se coordine desde el inicio el aporte del presupuesto corriente para el funcionamiento del proyecto

una vez terminado. A veces ha sido táctica de planificación forzar el ritmo de inversiones, aún sin esa coordinación, para lograr con los hechos cumplidos que el presupuesto de gastos corrientes acepte la coordinación necesaria, y no se interprete como una intromisión de los planificadores. Desde luego que este proceso inicial a veces se ha reflejado temporalmente en déficit presupuestarios.

Sobre todo por el cuidado que merecen las relaciones con un Congreso, que en no pocas ocasiones han resultado ser reacios a aceptar nuevas modalidades de acción, resulta útil "planificar" los proyectos de favor político que generan para sus distritos respectivos los congresales, con el propósito de que al ayudarlos en esta tarea, alteren lo menos posible el programa general de inversiones. Las solicitudes de congresales (escuelas, calles, puentes, parques, acueductos, etc.) no son menos que el reflejo espontáneo y genuino de la planificación de "abajo hacia arriba" que merece investigarse directamente y sistematizarse, un poco por anticipado 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 al nivel de comisiones gubernamentales en donde haya participación de congresales.

2. El Presupuesto General de Rentas y Gastos

Lo anterior no es más que un aspecto del presupuesto total, el cual puede visualizarse 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, no será realidad. La preparación del presupuesto obliga a la definición de prioridades y se convierte en un centro importante de actividad política, en donde, los que tienen poder, ponen presión para conseguir lo que desean. Planificación real necesita establecer el más estrecho vínculo con Presupuesto, como uno de los principales instrumentos de acción. En el presupuesto se une el 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 genera de la unidad, al departamento, dirección, 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 directriz de topes 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, realidad ejecutiva y administrativa, 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 decida contraer. Por designio o por arbitraje de fuerzas políticas, la resultante del proceso es un barómetro de

prioridades y de la realidad política. Si la realidad política es "amorfa" o de poderes divididos el presupuesto así lo revela. Es eminentemente acción de corto plazo.

Por otro lado, Planificación a todos los niveles, pero especialmente a nivel central, tiene insumos importantes en el proceso: incorpora el mediano y el largo plazo y racionaliza consistentemente objetivos que el ejecutivo puede reflejar en el presupuesto. Los siguientes puntos, ampliamente sabidos, esquematizan una relación útil entre Planificación y Presupuesto:

1) proyección de rentas a varios años plazo basadas en proyecciones del producto nacional y la base impositiva existente;

2) proyecciones de gastos para cubrir necesidades definidas por objetivos en cada sector y región; estos objetivos provienen del plan global, pero especialmente surgen elaborados de la programación detallada sectorial y regional;

3) compatibilización de ambos pasos anteriores en un proceso preliminar de encuadrar en forma cuantificada la realización de prioridades, con alternativas de encuadre;

4) la realidad de sólo poder 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 en el sector (i.e. educación), en 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 planificación de corto plazo se logra afianzar un consenso que permita gobernar, la planificación de mediano y largo plazo ayuda a mantener y fortalecer al gobierno mediante mayor apoyo político, anticipando la satisfacción de demandas futuras.

En este último paso se liga 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, al menos, en parte, se asignen los recursos presupuestarios tomando en cuenta los objetivos de mediano plazo y no sólo los factores políticos de corto plazo involucrados en la persona de un ministro fuerte, grupos de presión o urgencias del momento. 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 prioridades presupuestarias propias dentro de un primer "tope" presupuestario; planificación y la oficina central de presupuesto ayudan a definir esas prioridades, refinan y confirman la información y las tramitan 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 capacidad de la planificación para influir en el proceso presupuestario.

Uno de los elementos más importantes para extender la efectividad de planificación y presupuesto es la coordinación y cierto grado de control

sobre la formulación presupuestaria de entidades descentralizadas. Este 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 en 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 de Presupuesto y Planificación debe ser estrecha, bajo una sola jefatura o coordinación --ya sea en un mismo ministerio, una oficina central o coordinadas por una Comisión especial de gabinete. Con frecuencia, un Presidente encontrará en estos dos instrumentos las herramientas más efectivas para lograr objetivos de su gobierno. También implica que una compatibilización de técnicas de evaluación, macro y micro, sería muy positiva para el trabajo coordinado que se requiere. En cuanto al procedimiento intra-gubernamental para establecer las prioridades, probablemente convenga pasar revista en grupos de coordinación primero a las inversiones y después al gasto corriente, con el propósito de que no se sacrifiquen inversiones por presiones de gastos corrientes y se incluyan en el segundo las necesidades del primero, al terminar los proyectos. Si el Gabinete puede ser comprometido de antemano para incorporar un nivel de inversiones, se puede evitar en mayor grado la presión señalada.

Es importante destacar la función del financiamiento externo para el desarrollo en el proceso presupuestario total. Con frecuencia los préstamos

negociados en una administración, se ejecutan y terminan en la siguiente. La naturaleza del proceso es tal que, con muy pocas excepciones, el financiamiento externo para el desarrollo no ayuda a resolver los problemas de corto plazo de un gobierno y no le permite "cosechar" políticamente la realización de las obras. Dependiendo de la gravedad política del "punto de partida" de un gobierno, recurrirá muchas veces al financiamiento externo de corto plazo para salir de la situación difícil inicial y para ganar tiempo que le permita realizar verdaderos objetivos de desarrollo. Dependiendo de la fuerza política que tenga momentáneamente, podrá en mayor o menor grado introducir las políticas domésticas de autodisciplina que reduzcan déficit fiscales o de balanza de pagos, en muy raras circunstancias podrán estas políticas ayudarle enseguida a generar empleo. Es en circunstancias difíciles como ésta en que Planificación, trabajando vehementemente en el corto plazo, puede ayudar a establecer un puente viable entre presente y futuro, y en que préstamos por programas o sectoriales de mediano plazo facilitarían la viabilidad de una política sostenida de estabilización y desarrollo. Pero también es en este tipo de situación en 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 eminentemente de procedimiento y operativo, el tratamiento que se da a continuación es más conceptual y analítico en técnica, ya que hay factores básicos de este instrumento en función de desarrollo que no se han considerado con suficiente profundidad.

La principal demanda que se hizo del sistema tributario fué la de aumentar la recaudación fiscal para resolver los problemas de déficits fiscales en el corto plazo y para aumentar la capacidad de acción para el desarrollo del sector pú**bl**ico en el mediano y largo plazo. El primer objetivo fué importante en muchos países que en 1958-62 tenían grandes problemas deficitarios; y el segundo fué inpulsado por la doctrina de desarrollo de la década. Además, acorde con esta doctrina, se ha tratado de usar el criterio de equidad y redistribución de ingresos en la aplicación de reformas tributarias. En forma creciente desde 1950, pero con reducida -aunque creciente- sofisticación técnica, también se han usado los impuestos para dar incentivos fiscales que promuevan ciertos tipos de producción o disuadan otros tipos de actividad económica.

Normalmente los cambios tributarios han agregado al aparato tributario existente, sumando "parches al globo", aunque en ciertos casos ha habido esfuerzos notables de racionalización de los sistemas aplicando las técnicas combinadas de economistas, abogados, administradores y "tributaristas". Los criterios tradi--cionales que se han empleado para evaluar los cambios tributarios han sido poder recaudador, incidencia, eficiencia, equidad y factibilidad administrativa, con una dosis saludable de factibilidad política. Pero estos criterios se han aplicado para cada impuesto, si acaso; o sea, cuando se enfoca un tributo particular como fuente de ingreso, con frecuencia se ha mezclado la evaluación del instrumento y del objetivo al mismo tiempo. Casi podría decirse que se ha tomado al instrumen--to (ej: impuesto sobre la renta) diciendo "es recaudador ¿Qué otros buenos objetivivos podemos cumplir con él?" La secuencia lógica más deseable debiera ser alrevez: a un nivel

se define y evalúa el objetivo y una vez establecido éste, a otro nivel se define y evalúa el instrumento tributario que mejor lograría dicho objetivo, ya que otros instrumentos no tributarios pueden estar cumpliendo también parte del objetivo. Así no sería necesario que cada instrumento cumpla todos los objetivos, porque puede ser que otros impuestos logren mejor otros de los objetivos. Sí conviene que cada impuesto establecido no vaya en contra de algunos de los objetivos nacionales, o que no los neutralice, pero esto es diferente a pensar que un instrumento (ej. impuesto sobre la renta) se aplique en cobertura y tasas para tratar de cumplir todos los objetivos establecidos a nivel político e instrumentados, operativamente con consistencia, por planificación a sus diferentes niveles.

No es del caso tratar de elucidar porque se estableció la tendencia de que los impuestos se evalúen en aislamiento de todo el proceso de establecer objetivos nacionales. En parte puede ser porque ya el proceso es lo suficientemente complicado, con la participación de diferentes profesiones y necesidades y también porque desde el ángulo económico, el énfasis del análisis científico sobre la materia ha sido de equilibrio parcial (micro) y no de equilibrio general (macro). Pero al nivel operativo que nos interesa, en parte ese fenómeno puede deberse a que Planificación solo ha pedido un nivel de recaudación para cumplir los objetivos que se han instrumentado con el gasto público y ha ignorado el potencial del instrumento tributario para afectar en diferentes direcciones las fuerzas económicas fuera del control directo del sector público^{1/} y el tributarista, ya establecido profesionalmente por un período más largo, ha seguido actuando con la gama de criterios profesionales que él sólo desarrolló. El área que tal vez más escapa ésta diagnosis es la relativa a incentivos fiscales para la producción.

^{1/} nos referimos aquí a todo el sector privado, consumidores, productores, propietarios de insumos (obreros, administradores y capitalistas).

Este caso es muy importante y demuestra la dificultad, y necesidad, de que se logre en mayor grado consistencia entre objetivos globales, parciales-sectoriales y regionales y micro-objetivos. Por ello es vital que Planificación primero defina con qué instrumentos reales cuenta para influir sobre la realidad económica-social de manera tal que pueda recomendar la instrumentación de los objetivos que con (o sin) planificación se plantean y adaptan a nivel político. Tal vez son muchos los casos en que el planificador en América Latina ha trabajado como si contara con un sistema económico de decisiones centralizadas y ha ignorado algunos de los instrumentos reales con que cuenta en la mayoría de los países de la región para influir directamente sobre la actividad económico-social decentralizada. Como crédito a los planificadores, también debe decirse que en muchos casos, cuando han tratado de hacer mejor uso del instrumento tributario, los "ejecutivos-políticos" no lo han permitido o no lo han considerado viable.

Los objetivos de desarrollo que todos los países de la región han apoyado formalmente tratan, en el ámbito económico, de crecimiento del producto y distribución más equitativa de los beneficios. Realidades de ésta década en cuanto a las necesidades de crecimiento para generar suficiente empleo para toda la población económicamente activa indican que se necesita crecer rápido y que se requiere ir cambiando las estructuras de las economías en cuanto a producción y oferta y en cuanto a demanda y distribución del ingreso.^{1/} La composición de la demanda necesita 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 áreas marginadas; la distribución del ingreso y de los beneficios económicos para mejorar los niveles de vida. Algu-

1/ Ver "Transformación y Desarrollo" Raul Prebisch y también OEA/CIES 1611. Crecimiento y Empleo en la Estrategia para el Desarrollo de América Latina.

nos estudios demuestran que todo lo anterior es necesario para generar crecimiento con empleo cercano al pleno y con poblaciones integradas al pleno de la actividad nacional.

La tesis que presentamos aquí es que el sistema tributario, racionalizado y agilizado, con estudios adecuados, puede ser usado más efectivamente que en el pasado para causar los cambios necesarios en los flujos de actividad económica que permitan lograr los objetivos apenas esquematizados en el párrafo anterior. Todo el aparato fiscal de inversiones, gastos corrientes y tributación es un arma más poderosa aún de lo que se había estimado para lograr objetivos de mediano y largo plazo para el desarrollo. Para ello, sin embargo, se requiere 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 planificación.

En cuanto al instrumental tributario, sus efectos de incidencia (la macro-variable económica de donde surge el pago del impuesto) y los efectos de eficiencia (alteración en la asignación de recursos en la oferta y demanda) pueden usarse más efectivamente para conseguir 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, cuantificadas adecuadamente, se puede estimar el grado de desviación alcanzable en las principales variables económicas (consumo, inversión, ahorro, exportaciones, distribución, etc) para encausar la actividad económica hacia los objetivos que se definen. He aquí una labor importante del economista-tributario.

La tarea anterior se ve complicada por la gran multiplicidad y variedad de instrumentos con que se maneja la política tributaria en los diversos países. La abundancia de tributos existentes es talvez una demostración del estilo improvisador y ad-hoc con que han evolucionado los sistemas tributarios y lo difícil que ha sido reorganizarlos y racionalizarlos. Incontables ministros de Finanzas han dejado de serlo por intentar reformas tributarias con objetivos de racionalización. Por ello el objetivo recaudador, que ha sido el primordial, se ha buscado con los impuestos que ofrecieran la menor resistencia política. Tal vez por esta razón también se ha tratado de que cada instrumento que se aplicaba cumpliera, aunque tan solo 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 miras a influir en el ritmo y dirección del proceso de desarrollo.

Una tesis que se elabora en otro escrito^{1/} incluye los siguientes elementos, basados en la definición anterior de política tributaria: 1) se puede simplificar y reducir el número de impuestos que se usan para instrumentar la política; 2) estos se escogerán de manera tal que en su naturaleza y cobertura actúen lo más efectivamente posible sobre las macro-variables claves para el desarrollo del sistema económico (consumo, inversión, exportaciones, importaciones, etc.);

^{1/} da Silva, Geson. Política Fiscal y Planificación. Presentado aparte en esta conferencia

3) estos se adoptarán para lograr los objetivos de la política económica que surja del consenso gubernamental, instrumentada consistentemente por Planificación e incluirán, no solo el elemento de nivel de recaudación, sino también de incidencia y eficiencia para ayudar a orientar la economía; 4) la búsqueda de tales objetivos estará coordinada entre los diferentes instrumentos, no solo los impositivos; 5) una vez establecidos los impuestos por variables macro-económicas, la variación en la tasa y cobertura (parámetros) para cada uno permitirá variar la intensidad de la política y también los objetivos buscados.

La posibilidad de lograr los efectos deseados depende de las elasticidades ya mencionadas. Hay grupos que creen que estas son pequeñas para la mayoría de los casos de América Latina. Sin embargo, creemos que son significativas para áreas importantes y que estudios empíricos así lo comprobarán. Podría ser también que el proceso político dificulte la implementación de dicho esquema racionalizado pero por ello el proceso educativo que se indicó sería esencial. También sería necesario un trabajo más detallado de Planificación en cuanto a objetivos y en cuanto a los modelos de macro-variables que permitan identificar y aplicar las tasas impositivas necesarias. También se requeriría el fortalecimiento de los grupos 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; lo mismo es muy necesario en la tributación si lo anterior ha de funcionar, ya que por ejemplo, muchas leyes de incentivos fiscales son una demostración del mal uso de los efectos de incidencia y eficiencia de los impuestos sobre el sistema de precios.

IV. LA PLANIFICACION Y LA POLITICA MONETARIA Y CAMBIARIA

Dentro del contexto de lo dicho anteriormente, la política monetaria y cambiaria emerge en una doble concepción. Primero, como respuesta --variable dependiente-- a los requerimientos financieros, tanto domésticos como externos, de las metas de planificación en general y de la ejecución presupuestaria en particular, no excluyendo la demanda del sector privado. Emerge, en segundo lugar, como factor determinante --limitante-- del alcance real a que puede aspirar la planificación y su expresión presupuestaria. En el primer caso, la política monetaria y cambiaria asume un rol pasivo y se ajusta a las demandas que le hace la planificación y el presupuesto --público y privado. En el segundo caso, la función de tal política es más activa y disciplinaria. Asume ella 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 separadamente 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, finalmente, financiar, promover y orientar el desarrollo.

De esta manera, la planificación asume 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 ser financiado con el superávit de cuenta corriente, planificación, en estrecha coordinación 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 tal coordinación entre la planificación y los instrumentos y objetivos de la política monetaria y cambiaria; coordinación que es fundamental para lograr la vigencia de un presupuesto financiero. Para ello, parecen indispensables dos cosas: primero, un diagnóstico de la situación actual --la ubicación, de que se habló anteriormente-- y segundo, un estudio de las causas por las que se llegó 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 tales fenómenos y proceder a su rápida solución calibrando, controlando con el plan --como se indicó anteriormente-- y enlazando, aquí también, el corto plazo con el mediano y 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 efectivo 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.

V. LA PLANIFICACION Y LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PAIS

El Estado se desenvuelve dentro de "reglas del juego" registradas formalmente en una estructura legal y las fuerzas económicas y sociales se canalizan a través de personas naturales y jurídicas, siendo estas últimas para el propósito de este escrito "instituciones"^{1/}. La actividad nacional está influida no sólo por información y uso de recursos financieros y reales sino también por regulaciones del comportamiento humano impuestas por leyes y por la presencia de instituciones como instrumentos que canalicen y ayuden a realizar planes. No se quiere citar el caso superficial de que todo en el país es instrumento planificable de ese tipo. Más bien se resalta el hecho de que las leyes e instituciones así como los recursos públicos y privados, son dimensiones diferentes de una misma realidad. Así como a veces es más efectivo tratar de influir dicha realidad mediante una acción sobre una fuerza económica directa, como el gasto público, otras veces una regulación legal o la creación de una institución, puede ser un acicate más directo para causar el impacto más integral que se busca. Por ello Planificación no puede ignorar estas alternativas cuando piensa en la instrumentación de objetivos del gobierno. Aquí se tratan, solamente a manera de ilustración, el proceso legislativo, la expansión

^{1/} "Instituciones" porque involucran a numerosas personas en su función --la cual es propia e independiente del paso temporal de las personas por ellas-- y asimilan a sus propósitos, en forma orgánica, la actividad de quienes trabajan en ellas. Quienes entran a trabajar en ellas comienzan a pensar "desde el punto de vista" de la institución.

de instituciones a nuevos sectores o regiones y la relación de Planificación con empresas estatales de producción.

Aparte de resaltar lo obvio, de que la legislación crea instrumentos para que tengan vigencia, la importancia del proceso legislativo como determinante de las "reglas del juego" es evidente. La cuestión pertinente a los propósitos de este documento es la manera en que Planificación, en sus diferentes niveles, se relaciona con dicho proceso. Nuevamente depende "del punto de partida", del estilo establecido dentro del órgano ejecutivo para consultar proyectos de ley, de las posibilidades existentes para que Planificación asesore al órgano legislativo directamente. Puede ser que en algunos casos la contratación de abogados en Planificación Central para que examinen el ángulo legislativo de recomendaciones de política económica y social y para que preparen proyectos de legislación que sean sometidos al Presidente o ministros, ayude notablemente la efectividad operativa de Planificación. Así como Planificación puede producir un flujo de informes (cortos y largos) y proyectos de inversión, también puede producir un flujo de proyectos de ley que implementen los objetivos de política establecidos. Su "éxito" en esta labor también dependerá de la manera en que "venda" estas ideas al ministro que tiene el poder de actuar en dicha área. En este sentido también es evidente la necesidad de que Planificación revise y opine sobre los proyectos de ley que van surgiendo en el Congreso y presente oportunamente sus opiniones al ejecutivo gubernamental adecuado. La consistencia interna del cuerpo de leyes para lograr objetivos es esencial. Aunque esto es obvio ¿cuántos países en 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 porcentajes muy significativos

de la población, aquellos que hoy en día llaman "marginados rurales y urbanos". Esto es aún más evidente en países cuya población tiene un alto contenido racial y cultural autóctono. Tales políticas no les llegan, ni les llegarán, mientras no se encuentre el tipo de instituciones adecuadas para que esas poblaciones las incorporen en su estilo de vivir. Por ejemplo ¿cómo se va a fomentar ahorro e inversión y crédito entre grupos rurales cuando no hay bancos dentro del horizonte espacial en que se mueve diariamente dicha población? En esto, como en otros aspectos, se necesita ser creativo, conjuntamente con la gente a quien se va a servir para adaptar instituciones que constituyan un "núcleo" de funciones esenciales de desarrollo de una manera que haga sentido a las poblaciones rurales. Tal vez con las cooperativas de varios tipos se ha experimentado más para lograr ese propósito. Tal vez las oficinas regionales de planificación sean las más capacitadas para laborar sobre esto.

Además de la necesidad de crear instituciones y extender el ámbito geográfico de su presencia, con frecuencia es crucial modificar el funcionamiento de algunas de las ya existentes para que otras políticas económicas sean efectivas. Tal vez un ejemplo sea la mejor ilustración: se adoptan leyes de incentivos fiscales para sustituir importaciones incentivando 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 toma de 3 a 9 meses y es errático, de manera que el productor no puede acelerar su producción. Aquí lo fundamental no es que el planificador central, tal vez ni siquiera el sectorial o regional, va a ~~hacer~~ ~~de~~ ~~las~~ ~~cosas~~; lo esencial es que piense

en sistemas completos de partes diferentes que necesitan trabajar en conjunto para alcanzar un fin consistente. Requiere llegar a las conclusiones lógicas de la implementación de una política para que esta haga sentido. Muchas veces esto implica comenzar por la institución y no por la economía.

En cuanto a la planificación de empresas de producción estatales, un párrafo no va a reemplazar una vasta literatura. Valga señalar que se trata también de un aspecto institucional o estructural, básico. Tal vez una clave para su producción eficiente, si es que se desea eficiencia, es el grado de centralización de las decisiones sobre metas productivas dentro de un plan. Sobre esto no hay teoría óptima ya que el criterio necesario es empírico y depende de la naturaleza de cada sector productivo y de la flexibilidad requerida para evitar desfases inoperantes.

VI. CONCLUSION

Este documento ha cubierto algunos aspectos operativos y de procedimientos sobre la relación entre Planificación y los instrumentos reales de acción. Se ha tratado lo que podría llamarse "la ingeniería" de introducir un proceso de Planificación explícito y efectivo en el proceso más amplio de gobernar, aplicable tal vez a un grupo significativo de países de América Latina.

Algunos de los puntos sobresalientes considerados son:

1. Planificación, como función, es inherente al proceso de gobierno, pero, en ocasiones, ha creado resistencias cuando se ha convertido en instrumento explícito e institucionalizado del sistema de gobierno. Esto, porque en sus relaciones con quienes detentan el poder, introduce un estilo distinto de enfocar los problemas y sus soluciones. Por ello Planificación, para ser efectiva, requiere participar en el más alto nivel del proceso político, proveyendo al Ejecutivo de 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 el país en general. Es útil para Planificación apreciar "el momento oportuno" para actuar, conociendo la realidad económica, relacionándose con los centros de poder, colocándose dentro del marco de referencia de dichos centros.
3. Como estrategia de acción es muy importante que Planificación se vincule a la solución de problemas de corto plazo y aporte conocimiento que permita relacionar, consistentemente, la solución de problemas inmediatos con los objetivos y metas de mediano y largo plazo. Planificación debe tratar de influir sobre la realidad sin esperar a que los planes estén totalmente listos.
4. Planificación necesita participar en la definición e instrumentación de objetivos, ayudando a definir y precisar las demandas sociales y económicas ("de abajo hacia arriba") y relacionándolas consistentemente con las limitaciones de recursos y conciliándolas con un sistema de prioridades viables, que permita aumentar cada vez más la capacidad nacional de satisfacer demandas sociales.

/5. El plan

5. El plan, entonces, es un instrumento de dirección y control en el sentido que permite encuadrar todos los elementos de la política gubernamental para el desarrollo y permite variarlos, a necesidad, explícitamente.
6. En su función coordinadora y de alimentar al proceso de decisiones, Planificación cuenta con una fuente principal de poder, la cual es la información y conocimiento pertinente a la solución de problemas. Al reconocer esto, es útil que la use a tiempo y balanceadamente, alimentando todo el proceso de información interna gubernamental y nacional.
7. Las relaciones operativas de Planificación y la Política fiscal se analizan selectivamente ilustrando los puntos anteriores, para afianzar el punto consabido de que en los instrumentos de política fiscal encuentra Planificación el vehículo más inmediato y directo para influir sobre la realidad económica y social. De este análisis surge lo obvio de que las ideas y acciones hay que llevarlas a sus consecuencias y conclusiones operativas lógicas para que sean 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 de legislar y crear o evolucionar instituciones que afectan el marco de referencia de toda actividad social son valiosos para la planificación real que trata de que los planes se ejecuten.
10. Finalmente, para planificar parece conveniente, también, tomar en cuenta el principio de sistemas de planificación, o sea de partir desde la situación final que se pretende alcanzar y descomponerla, hacia atrás, en el tiempo, para deducir las implicaciones operativas e instrumentales necesarias para alcanzarla. Esto permite planear cosas inalcanzables y se pueden dedicar los recursos disponibles a la solución de problemas dentro de un marco amplio de objetivos y acción. Así se puede contribuir al logro de cambiar la naturaleza de los problemas del desarrollo superando su contenido inicial.