

SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA *

BOLETIN DE PLANIFICACION

*Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.

E/CEPAL/ILPES/G.14

Marzo de 1982

SUMARIO

PRESENTACION		3
ARTICULOS		
Oswaldo Hurtado	Democracia, desarrollo y participación	5
Wilburg Jiménez Castro	Planificación participativa en Costa Rica	11
Angel Flisfisch, Rolando Franco y Eduardo Palma	Planificación con participación: dimensiones, viabilidad y problemas	25
Emanuel de Kadt	Participación de la comunidad para la salud	53
Jan Drewnoski	La integración de elementos sociales a la planificación	71
Enrique Sierra	La dimensión temporal de la planificación nacional y el sentido de la planificación operativa	81
Antonio Hernández	El control monetario en un marco de asignación de los recursos crediticios: el caso colombiano	93

NOTAS Y COMENTARIOS

1. IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe	109
2. Curso Central de Planificación	109
3. IV Curso Internacional de Planificación Social	110
4. Simposio internacional sobre políticas de desarrollo social en América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta	111
5. I Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual	111
6. Seminario Internacional sobre Participación Social	112
7. Colombia: "Planes y programas de desarrollo departamental"	112
Resúmenes de artículos aparecidos en el número 15 de la Revista de la CEPAL de diciembre de 1981	119

PRESENTACION

Con verdadero orgullo el ILPES registra la edición N° 14 del "Boletín de Planificación", principal mecanismo de difusión del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de la región. El Boletín pone de presente la consolidación definitiva de una publicación que refleja el ánimo permanente de los gobiernos por intercambiar ideas y experiencias, dentro del propósito de fortalecer la integración y cooperación regionales.

Este número incluye de manera especial importantes contribuciones de destacadas personalidades e investigadores de la región. Sobresale, en primer lugar, el tema de la participación de la comunidad en las tareas del desarrollo económico y social. Los artículos que esta edición recoge constituyen valiosos aportes de tipo conceptual e instrumental para involucrar a la gente misma en el proceso de desarrollo.

En segundo lugar, los demás trabajos reflejan experiencias nacionales y aspectos metodológicos dignos de ser conocidos por las autoridades del sector público y comunidad intelectual en general.

La sección "Notas y comentarios" presenta una síntesis de algunas de las actividades más sobresalientes que el ILPES realizará durante el presente año. Incluye además alguna información relevante en materia de Planificación Departamental.

Por último, como es tradicional, el Boletín incluye un resumen de los artículos aparecidos en el último número de la Revista de la CEPAL.



DEMOCRACIA, DESARROLLO Y PARTICIPACION */

Oswaldo Hurtado

Las democracias latinoamericanas -en los términos en que actualmente se define este tipo de gobierno- se encuentran entre las más antiguas del mundo. Cuando se constituyen nuestras réplicas sólo existían la democracia norteamericana y los ensayos francés e inglés. Las democracias europeas datan de fines del siglo pasado y primeras décadas del presente y las africanas y asiáticas de hace apenas treinta años. Si tenemos más de ciento cincuenta años de historia democrática, bien podemos afirmar que en esta materia lo que menos falta nos hace es experiencia. Pero si bien a principios del siglo XIX se dictan las primeras constituciones que organizan democráticamente a los países latinoamericanos, la democracia no ha sido la forma de gobierno dominante, sino más bien la excepción. Ordinariamente prevalecieron diversas formas de dictadura, por el carácter antidemocrático de buena parte de los gobiernos que se cubrieron con un ropaje constitucional, o porque se ejerció una autoridad omnimoda, brutalmente depredadora y represiva. Hoy mismo, no más de media docena de países latinoamericanos cuentan con sistemas democráticos; en los demás se dan diversas formas de dictadura.

Durante la Colonia los virreynatos, audiencias y capitanías, que integraron el Imperio Español -en términos de desarrollo-, no se encontraban a la distancia que hoy les separa de otros países del mundo. Europa estaba adelante pero no con las magnitudes actuales y los territorios que luego formarían los Estados Unidos de Norteamérica, ocupaban un lugar inferior tanto en el orden económico como en el cultural. En 1980 la situación es significativamente diferente, a pesar del importante crecimiento económico que ha tenido América Latina en los últimos veinticinco años. Norteamérica se ha convertido en la primera potencia mundial y los países latinoamericanos se hallan inmersos dentro del conjunto de naciones en vías de desarrollo. Los futurólogos coinciden en prever que hacia fines de siglo, serán mayores todavía las distancias que separarán al mundo desarrollado de América Latina.

*/ Discurso pronunciado por el Vicepresidente de la República del Ecuador, y Presidente del CONADE, señor Oswaldo Hurtado en la inauguración del Seminario Internacional sobre Participación Social en América Latina (Quito, Ecuador, 17 al 21 de noviembre de 1980).

¿Cuáles son las razones por las que los latinoamericanos no hemos logrado organizar un sistema democrático estable y promover el desarrollo adecuado en nuestras naciones? La respuesta a esta pregunta se encuentra en la ya indomitable bibliografía latinoamericana sobre los temas de la democracia y el desarrollo, en la que constan innumerables diagnósticos e interpretaciones, realizados desde las más diversas perspectivas ideológicas. No voy a resumirlos y ni siquiera a citarlos, pues son bien conocidos por los especialistas en ciencias sociales que asisten a este Seminario. No he traído los temas de la democracia y el desarrollo para profundizar en su análisis, sino porque considero que tienen mucho que ver con la problemática de la participación, que ustedes discutirán en estos días. Más aún, pienso que sin democracia y sin desarrollo no es posible la participación.

En esta perspectiva deseo hacer algunas reflexiones.

Si no existe democracia, el pueblo no interviene en la generación de los gobiernos, nada tiene que ver en la designación de la autoridad, no puede pedirle cuenta y, menos aún, revocar un mandato que nunca otorgó. El movimiento sindical y la organización popular no existen; en el caso de haberlos, son manipulados por el gobierno y sus límites de acción son los consentidos por quien ejerce el poder. No hay una prensa libre, el derecho de información es coartado y la opinión pública no tiene medios para expresar sus puntos de vista. Tampoco hay partidos políticos: se hallan proscritos, o son, en unos casos, simples instrumentos de los que se vale el dictador para legitimar su autoridad o, en otros, etiquetas que carecen de influencia. En consecuencia, para llegar a la participación hay que partir de la democracia. Pero el solo hecho de que ella exista, de ninguna manera puede garantizar que haya participación, en los términos en que este Seminario busca definirla. Precisamente, éste es el propósito que ustedes buscan. ¿Cómo encontrar mecanismos idóneos de participación que permitan pasar de lo que se ha dado en llamar democracia formal a la democracia participativa? Lo cual, por cierto, no implica desconocer el importante hecho de que en las últimas décadas, miles de latinoamericanos se han incorporado al ejercicio de la actividad política.

Lamentablemente, en América Latina parece no existir conciencia sobre la importancia y trascendencia del hecho democrático. En mi reflexión sobre el tema no voy a dirigirme a quienes se confiesan enemigos de la democracia. ¿Qué podemos pedirles o reclamarles los hombres de pensamiento democrático a las fuerzas nacionales o extranjeras, multinacionales o internacionales, que ideológicamente o en su praxis política niegan la validez de la democracia, la combaten y luchan por el establecimiento de gobiernos dictatoriales de carácter totalitario o fascista? Mi propósito es hablar a los latinoamericanos que honestamente creen en la democracia.

Cuando en el continente se analizan los fracasos democráticos, sólo nos acordamos de quienes desconocieron la constitución, derrocaron al presidente elegido por el pueblo y erigieron la dictadura, y no decimos una sola palabra sobre la responsabilidad de aquellos que por manifiestos errores o graves omisiones, crearon condiciones para que el Golpe de Estado pudiera darse. Es que los latinoamericanos tenemos una singular capacidad para autoengañarnos y buscar pecadores que carguen con culpas que también son nuestras. Con qué frecuencia quienes se proponían desde el gobierno liquidar el imperialismo y el militarismo, se quejan lastimeramente de que estas mismas fuerzas les hayan arrojado del poder. ¿Tiene derecho un hombre de Estado que merezca este nombre a demandar la falta de colaboración de quienes se propuso destruir y a reprocharles que no contribuyeran a su autoinmolación?

Les decía que quiero hablar a los demócratas genuinos. Algunos de ellos, a pesar de ser hombres de pensamiento democrático y que frecuentemente han librado largas batallas contra las dictaduras, desde el exilio, la cárcel, o la clandestinidad, lamentablemente contribuyen con su práctica política a desestabilizar la democracia que contribuyeron a construir, al extremar los conflictos. Por su naturaleza, la democracia es un sistema en el cual el poder se halla repartido. Las funciones ejecutivas, legislativa y judicial son sólo una parte de esa división del poder. También intervienen en él los partidos políticos y los llamados grupos de presión, que no se integran solamente con los sectores productivos, sino también, por ejemplo, con los movimientos estudiantil y sindical. Si la democracia es un sistema de gobierno compartido, resulta obvio que a quien ejerce el poder le corresponde mediar en los conflictos, armonizar los intereses en pugna y buscar consensos. Pero, por otra parte, los otros poderes del Estado, los partidos políticos y los grupos de presión no pueden llevar los conflictos más allá de los límites de la Constitución y de la ley y, menos todavía, colocarlos en un terreno ajeno al de las instituciones democráticas. Tal cosa sucede cuando se tolera y alienta la violencia y el terrorismo; cuando se desacredita y degrada el régimen democrático; cuando la demagogia introduce la anarquía administrativa y destruye la economía; cuando el canibalismo político da rienda suelta a una oposición que sólo busca utilitarios objetivos personales. Es hora de que en América Latina surja un consenso sobre la necesidad de que nunca, y por ningún motivo, se ponga en riesgo el sistema democrático. En la hora actual, ya no son posibles las conspiraciones al estilo de las que se dieron en el siglo XIX. Si los civiles, si los empresarios, si los estudiantes, si los trabajadores, si los partidos políticos, si quienes ejercemos el gobierno y quienes integran la oposición no desestabilizamos la democracia, ella no correrá riesgo alguno. Y en el caso de que éste se presente, la unidad de todas las fuerzas sociales será suficiente para conjurarlo.

Dije que el segundo prerrequisito de la participación es el desarrollo. No me refiero simplemente al crecimiento económico que trae como resultado lo que se conoce con el nombre de desarrollismo, sino al desarrollo integral que, además de una tasa adecuada de crecimiento de la economía, busca una equitativa distribución de sus resultados entre todos los sectores sociales y en cada uno de los espacios geográficos. Si la participación implica el acceso a los servicios y bienes económicos, sociales y culturales, los modelos desarrollistas no pueden garantizar que tal propósito se cumpla. A pesar de los centenares de años transcurridos, de la vastedad de nuestros recursos naturales y de los esfuerzos realizados, el cuarenta por ciento de la población latinoamericana se encuentra en una situación de pobreza extrema, conocida con el nombre de marginalidad. Aquellos que la sufren carecen de empleo regular y no tienen, por tanto, acceso a la seguridad social y sólo parcialmente a los servicios de salud y educación, que son los derechos mínimos que deben reconocerse a un ser humano a esta altura del siglo XX. Resulta entonces evidente que si no hay desarrollo no puede existir participación. ¿Podrá un marginado acceder al crédito para vivienda? Evidentemente no, como tampoco estará protegido contra los riesgos de enfermedad, invalidez o vejez. Existen evidencias sobre el gran salto cualitativo que logra un trabajador por cuenta propia cuando pasa a desempeñar un trabajo remunerado y seguro en los sectores modernos de la economía.

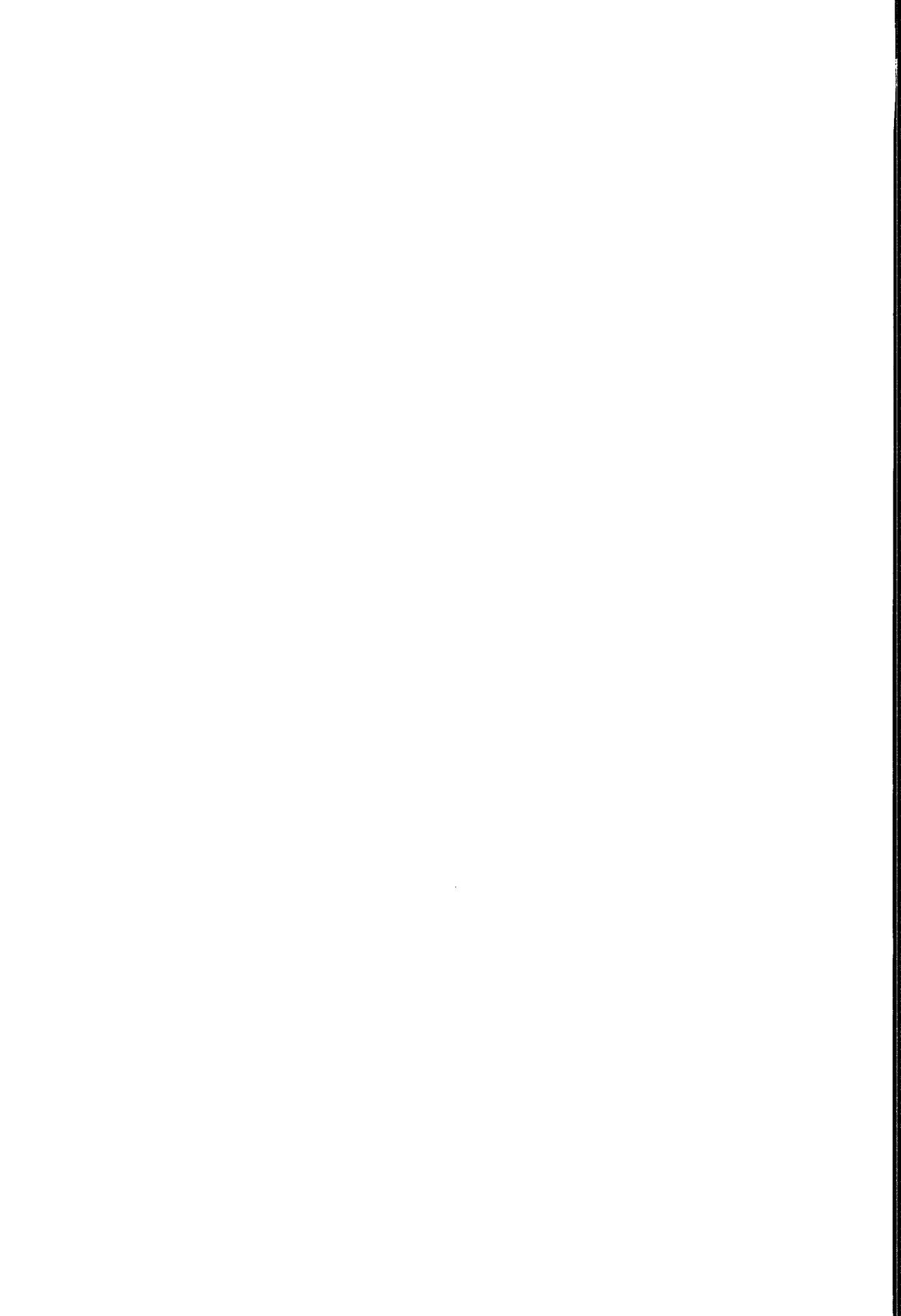
Plantear en estos términos el problema, de ninguna manera implica desconocer el importante papel político que tiene la participación, en cuanto produce un efecto concientizador y movilizador. He subrayado la diferente situación en que se encuentra el proletariado y los marginados, porque frecuentemente ciertas políticas sociales, propuestas con la mejor de las intenciones, en la práctica benefician a los primeros y no a los segundos. Así, por ejemplo, un aumento de salarios beneficia a los trabajadores dependientes y no a los trabajadores por cuenta propia. Algo parecido ha sucedido con la participación popular. Para facilitarla es indispensable la organización y ella, evidentemente, es más efectiva en una fábrica que entre trabajadores independientes. Estos, si bien realizan una misma actividad, la cumplen en lugares diferentes, lo cual torna más compleja su organización.

Muchos modelos se han puesto en práctica en América Latina para alcanzar el desarrollo. Prácticamente no hay ideología que no haya logrado una expresión política en el continente. Pero los resultados obtenidos no son halagadores, quizás porque los gobiernos, apremiados por las demandas populares y afectados por la crónica inestabilidad política, no han podido trabajar en soluciones de largo plazo que, en última instancia, son las únicas eficaces para resolver los problemas sociales del pueblo.

Este problema es extremadamente complejo. Sin embargo, considero que una de las tareas más urgentes de América Latina, es encontrar una respuesta idónea a los problemas de la estabilidad política y a la necesidad de armonizar el crecimiento económico con la justicia social. Los mejores esfuerzos se han desperdiciado en el continente, por la falta de continuidad del modelo de desarrollo implantado. Hay países que se han preocupado principalmente del crecimiento económico; otros, en cambio, se han interesado más por la justicia social. En el primer caso, el "modelo concentrador" aplicado, ha provocado el enriquecimiento de unos pocos y el empobrecimiento de la mayoría, en desmedro de la justicia y de los derechos fundamentales de la población, con graves consecuencias de orden social. En el segundo, el "modelo distribucionista" ha traído consigo la paralización del crecimiento económico y, como consecuencia, la pérdida de la base de sustentación del progreso social, con los consiguientes desequilibrios que a la larga han terminado por liquidar el sistema democrático y las conquistas sociales alcanzadas.

Una última consideración. La participación constituye un método y un medio de profundización democrática y no un fin en si misma. No se participa por participar, sino para hacer efectivos los cambios sociales, para lograr el progreso de la comunidad, para que se consideren las aspiraciones e intereses populares, y para crear un tejido social que permita la consolidación del sistema democrático. Caso contrario, se corre el riesgo de caer en cierta forma de espontaneísmo social, negativa para los mismos sectores populares que se quería promover. Sobre esta materia tenemos muchos ejemplos en América Latina, algunos extremadamente dolorosos.

Para un gobierno cuyas grandes metas son el desarrollo económico, la justicia social y el afianzamiento de la democracia y que, además, cree firmemente en la participación popular, es motivo de enorme satisfacción que se realice en Quito este Seminario sobre Participación Social en América Latina, con la asistencia de tan distinguidos políticos, economistas y científicos sociales. Para mí, es un honor declararlo inaugurado, darles una cordial bienvenida y augurarles un fructífero trabajo, rico en resultados prácticos.



PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN COSTA RICA

Wilburg Jiménez Castro */

Costa Rica es un país que siempre se ha caracterizado por su sistema político democrático, tamiz a través del cual son analizadas y solucionadas todas las situaciones que enfrenta la nación.

La democracia, como las monedas, tiene dos caras: democracia representativa y democracia participativa. Se entiende por democracia representativa el derecho que tiene un pueblo a elegir sus gobernantes cada cierto período de tiempo y democracia participativa la participación del pueblo en la toma de decisiones que afectan su destino. En Costa Rica los gobernantes se eligen cada cuatro años, y en este sentido la democracia representativa ha funcionado efectivamente desde hace muchos años, pero la democracia participativa tradicionalmente no había tenido igual grado de desarrollo, debido a la gran centralización de las decisiones en la cima del Gobierno.

Hoy día se concibe en Costa Rica a la planificación nacional como un sistema consustancial al concepto de democracia participativa con el fin de lograr el desarrollo integral de la mayoría de los costarricenses y afianzar así el régimen democrático prevaleciente.

De esta manera se ha fortalecido el concepto sistémico de la planificación, a través de la consecución de dos objetivos fundamentales:

1. Una estrecha vinculación, de carácter simbiótico entre los lineamientos políticos que constituyen la estrategia de la planificación y los aspectos técnicos, convertidos en las tácticas, procedimientos, instancias e instrumentos mediante los cuales los objetivos políticos adquieren vida a través de la acción y;
2. La participación de los niveles y ámbitos de decisión superior formal y jerarquizada, con las bases mismas de la sociedad, de manera que la planificación sea el resultado de un proceso de dos vías, de arriba hacia abajo y a la inversa, con lo cual los funcionarios políticos y los técnicos dan a conocer a las comunidades organizadas sus planteamientos, pero también escuchan los de éstas, que enriquecen así el diálogo democrático y además permiten

*/ Ministro, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

que el mis pueblo organizado participe ampliamente en la formulación de planes, programas y proyectos y en el seguimiento de cómo ellos se ejecutan o dejan de hacerlo.

La base de este nuevo concepto en planificación lo constituye la filosofía de la Promoción Humana. Se define a la Promoción Humana como "... la acción de estimular a los seres humanos hacia el logro de todas sus expectativas. Es iniciar y adelantar lo que éstos hacen en la sociedad y en determinado campo de acción; es procurarles la consecución de sus objetivos en sus áreas de acción al permitirles que asciendan en logros concretos para la satisfacción de sus deseos y necesidades.

La Promoción Humana es una meta que debe realizarse cubriendo una serie de objetivos básicos en toda sociedad: integración, organización, coordinación, cooperación, de objetos y sujetos de especie diferente, para lograr metas de Promoción Humana en campos y situaciones diferentes. La Promoción Humana depende de esos objetivos elementales". 1/

1. Filosofía del modelo

1.1 Planificación democrática

1.1.1 La planificación como instrumento del cambio en una sociedad democrática en desarrollo

Cuando se quiere decidir sobre los caminos del desarrollo en la democracia, surgen discrepancias acerca de cuáles son los medios más eficientes y cuáles los medios más legítimos para lograrlo. El que la mayoría concuerde en metas de desarrollo no significa que cualquier recurso para alcanzarlas sea aceptable moralmente. Se considera que algunos medios, por mucha eficiencia que puedan tener son inaplicables, porque comprometen las concepciones culturalmente establecidas sobre las libertades del hombre.

Ahora bien, dentro del campo de los instrumentos, la planificación tiene un lugar claro y aceptado, si bien dista mucho de poder aplicarse en su mejor forma. La planificación es en Costa Rica, como también lo es en otros países, relativamente nueva, y en consecuencia ha encontrado algunas resistencias en su aplicación, en especial en ministerios de gobierno tradicionalmente fuertes, acostumbrados por décadas a participar en un proceso de toma de decisiones en que la planificación fuera de esos organismos, en coordinación con otros, no existía. Este suele ser el caso de los ministerios de hacienda, obras públicas, transportes, salud y educación.

1/ Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Dirección General de Cultura). Manual de Comités y Subcomités cantonales y su acción en casas de cultura. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica. 1980, pp. 8 y 9.

El desarrollo planificado, en un sentido moderno, es una meta social que comprende cambios estructurales y cambios en la mentalidad de las personas. Cuando se trata de cambios estructurales que afectan a instituciones económicas, políticas, etc., las resistencias provienen de los diferentes grupos de intereses de la sociedad. A pesar de la resistencia que pueda surgir en estos campos (resistencia que en cada caso es el poder político el encargado de medir), se trata de una planificación que hace ya largo tiempo dejó de causar temor. Se diseñan así diferentes programas de salud, desarrollo rural, crédito, distribución de la propiedad, etc., y la sociedad misma, en su vivir democrático, ha ido desarrollando modos aceptados para debatir, impulsar o combatir estos programas. Todos parecen aceptar lo inconveniente que puede llegar a ser el que se deje librado al azar el curso de la evolución social.

Para este tipo de planificación se han desarrollado técnicas y sistemas, métodos, modelos y parece ser que, cuanto más científica se hace la planificación y cuanto mayor es su capacidad predictiva, más es la confianza que puede generar, como instrumento, en la comunidad sociopolítica. El aumento de credibilidad para la planificación es muy claro, pero también es evidente, y cada vez con mayor fuerza, que sin un cambio de mentalidad la planificación no da resultado.

1.1.2 Cambios en la actitud del hombre: la promoción humana

El cambio de mentalidad es preciso para el desarrollo, tanto como los cambios estructurales.

En efecto, muchas veces, cuando se propicia un ordenamiento institucional diferente, es necesario transformar en algún grado la mentalidad de las personas. El cambio de actitud aparece así como otro reto de la planificación, y aquí, aparte de ser un campo mucho más complejo, las posibilidades de acción quedan, en una democracia, mucho más limitadas que en una dictadura.

Transformar la mentalidad de un grupo es modificar actitudes individuales y colectivas de sus miembros, estimular un tipo de pensamiento. Es lograr que los individuos sean capaces de guiar su conducta por derroteros diferentes.

Cuando pensamos en conductas diferentes para alcanzar el desarrollo, estamos pensando en actitudes cuyo resultado sea alcanzar comportamientos funcionales, para un progreso más acelerado y una distribución más justa de los beneficios de ese progreso. Normalmente las actitudes nuevas que el planificador desea impulsar son de racionalidad, cooperación y creatividad. Cuando el subdesarrollo tiene como una de sus características sobresalientes la enorme desigualdad en el goce de los beneficios del crecimiento entre los miembros de la sociedad, es natural que el egoísmo aparezca como un obstáculo para el desarrollo deseado. Por otra parte, y muchas veces por las dificultades y los temores de enfrentarse a un egoísmo que suele identificarse con grupos poderosos de la sociedad, el Estado asume una serie de responsabilidades que terminan por afectar seriamente la creatividad en sectores importantes del conglomerado social.

El cambio de actitudes debe ser siempre paralelo con la modificación estructural que busca el planificador, pero no puede confiarse en que sea espontáneo. Precisamente porque ha de intentarse darle un rumbo funcional y determinado es que surgen los problemas.

Influir en la mente de las personas para modificar actitudes es delicado. Hay numerosas dificultades técnicas para lograr planificadamente ese cambio, y es además claro que no se trata de un problema que pueda ser encarado sólo con incentivos.

Es imposible, en una democracia, pensar que este campo pueda ser absorbido por un sistema de planificación en sí mismo. Aquí entramos en el juego de las ideologías y en el papel que desempeñan los partidos políticos. En la democracia será siempre indispensable respetar y si es posible ampliar las libertades, tanto individuales como sociales, por ser lo esencial al hombre y al sistema. De aquí emana el hecho de que la solidez y la cultura políticas de los diferentes partidos en una sociedad sea una consideración muy importante en la planificación. Se podría afirmar que, de no existir partidos políticos con objetivos conscientes de cambios conductuales en la sociedad, y con fuerza para inducirlos, la planificación estructural pasaría a ser casi decorativa.

1.2 Planificación participativa

Un análisis detallado del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" (PND) permite identificar dos pilares básicos alrededor de los cuales se configura su diagnóstico y su estrategia. El primero tiene que ver con la estructura productiva de la economía nacional y el segundo tiene que ver con la participación de los costarricenses en el proceso de desarrollo. Así, los aspectos que tradicionalmente se incluyen dentro de la definición de desarrollo en el contexto histórico latinoamericano o sea, lo económico y lo social, se manifiestan en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" a través de un análisis y una estrategia relacionada, por una parte, con la estructura de la economía y por la otra, con la participación de los individuos en la vida nacional.

En relación al primer aspecto, en otros países, y en el nuestro, en períodos anteriores, el componente económico del desarrollo se ha enfocado en algunas circunstancias de tal forma que los diagnósticos y las estrategias tienden a preocuparse por el aspecto cuantitativo del producto nacional. Así, el interés fundamental se centra en la tasa de crecimiento de ese producto. Si bien este es un aspecto importante del PND, en el mismo se considera que la tasa de crecimiento es una variable que depende esencialmente de la estructura de la economía. Problemas tales como el déficit en el intercambio de mercancías con el exterior, el endeudamiento externo,

la inflación, el desempleo, el déficit fiscal, la concentración geográfica de la actividad económica, el deterioro en la distribución del ingreso, etc. están íntimamente ligados a la importancia relativa de diferentes sectores y actividades dentro de la economía, o sea, a la estructura económica.

De ahí que la Estrategia del Plan concentre gran parte de su atención en lineamientos, medidas e instrumentos que permitan modificar paulatinamente esa estructura. La Estrategia propone que los esfuerzos intelectuales, académicos, empresariales y burocráticos del país, se dediquen al fortalecimiento del agro y de la agroindustria, como los bastiones sobre los cuales se sustentará el crecimiento económico de Costa Rica.

En relación al segundo aspecto incluido en la definición de desarrollo, lo social, éste tradicionalmente se ha enfocado de tal forma que los diagnósticos y estrategias de los planes tienden a preocuparse por la distribución de la riqueza nacional y tienen como objetivo fundamental el que se transfiera de los sectores de altos ingresos a los de bajos ingresos, por medios impositivos y a través de la dotación de servicios.

En el contexto del Plan se lleva a cabo un análisis que permite concluir que "regalar" y "donar" los medios de vida para la subsistencia, corroe y deteriora las potencialidades humanas, al impedirseles a los individuos participar en la elaboración de esos medios de vida, o sea en la producción y en la actividad económica del país. Este paternalismo no conduce al verdadero desarrollo, el desarrollo humano, sino que más bien tiende a dar carácter de permanente a la situación de marginalidad de los grupos de bajos ingresos y se convierte, por esa razón, en factor más bien deshumanizante. Por otra parte se reducen las posibilidades de la organización para la toma de decisiones, o sea la participación política, por cuanto si esos grupos ya disponen de los medios de vida, su motivación para esa participación se minimiza.

De ahí que la estrategia del PND además de preocuparse por la distribución de la riqueza, dedique una atención prioritaria a la promoción humana a través de la participación. Así, la organización de las comunidades para la toma de decisiones y la "autodotación" de servicios y la autogestión como alternativa empresarial, juegan un papel fundamental en la política social, delineada en el Plan.

Se ha procurado así poner fin al tradicional divorcio entre la planificación socioeconómica, el crecimiento institucional y la ejecución de programas y proyectos públicos.

1.3 El proceso de planificación integral

El Estado costarricense ha venido creciendo en el pasado de manera vertiginosa en su estructura y en sus recursos, entre otras razones como consecuencia del crecimiento funcional que ha experimentado sin planificación administrativa desde su Independencia hasta hace pocos años.

Por lo tanto, su acción debe racionalizarse al máximo, y la planificación socioeconómica debe fortalecer tal esfuerzo de racionalización de la labor del Estado, tanto desde el punto de vista de la política pública global, como desde la puramente institucional. Así, consideramos que la totalidad de acciones institucionales debe comenzar por una apreciación global de las situaciones a enfrentar, pasando por sus implicaciones regionales y luego sectoriales, para finalmente llegar a la acción de ejecución institucional.

La fase de planificación regional parte de los lineamientos globales y regionales nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" que ella misma ha contribuido a definir y permite elaborar detalladamente sobre las particularidades y prioridades de las regiones; asimismo considera, dentro de tal perspectiva regional de análisis, los aspectos más importantes, generales y orientadores en cuanto a programas y aportes de los sectores y de las instituciones en cada región, sin entrar en el detalle del contenido de los mismos.

Por su lado, la fase de planificación sectorial parte de los lineamientos globales, regionales y sectoriales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y en los mismos planes regionales, en cuanto a política sectorial, y elabora en detalle sobre las particularidades y prioridades de los sectores; asimismo considera los aspectos globales referidos a programas y aportes de las instituciones de cada sector, sin entrar en detalles de programación interna de éstas. Y en igual forma en cuanto atañe a instituciones.

Este proceso de planificación se distingue por una jerarquía de fases y niveles de distinto contenido específico, perfectamente integrados, y dentro de una dinámica de acción simultánea de todas las fases, cada una en su respectivo ámbito de proyección pero derivando lineamientos y orientaciones de las demás fases en un flujo permanente de formulación de política de arriba hacia abajo y viceversa.

1.3.1 El Subsistema de Reforma Administrativa

Se comenzó por establecer la creación del Subsistema de Reforma Administrativa, que tiene en sí mismo una estructura sistémica pero que a la vez está integrado al Sistema Nacional de Planificación. El centro del Subsistema de Reforma Administrativa está en la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República (OFIPLAN), a través de la División de Reforma Administrativa. Forman parte de dicho Subsistema todas las unidades de análisis y de reforma administrativa de las instituciones del sector público.

El paso inmediato que siguió a la creación del Subsistema fue la promulgación sobre la base de estudios y consultas previos, del Plan de Reforma Administrativa. Este Plan incluye como dos de sus elementos fundamentales la creación de los subsistemas de planificación y coordinación sectorial y de planificación y coordinación regional, además de programas y acciones en materia de creación de un sistema integrado de administración de recursos humanos del sector público (que complementa y amplía nuestro régimen de Servicio Civil); para la formulación y evaluación presupuestaria y de la contabilidad pública; en los campos, de importancia creciente, de la estadística y de la informática; etc. En total, son dieciséis los programas que incluye el plan de Reforma Administrativa.

1.3.2 El Subsistema Sectorial

La creación de un Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial ha sido de vital importancia para la ejecución del Plan de Reforma Administrativa y para la puesta en práctica de los planes y proyectos de desarrollo del gobierno. El conjunto de las instituciones públicas de Costa Rica ha crecido enormemente, en particular en las últimas décadas; su estructura es abundante, variada y compleja. Hasta hace poco, sin embargo, no existían en la práctica instancias de coordinación interinstitucional funcionales, aparte del Consejo de Gobierno y del Consejo Agropecuario Nacional. Se pretendía lograr algún grado de coordinación mediante representaciones en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas administrativamente, pero este mecanismo está lejos de satisfacer las necesidades de coordinación operativa que demandan la planificación y la administración pública modernas.

Como respuesta a este vacío de coordinación fue que se creó, mediante Decreto Ejecutivo, el Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial. Para diseñar dicho Subsistema, se ha usado el modelo de nuestro propio Consejo Agropecuario Nacional, y se complementa esta experiencia con el saber doctrinario acumulado y también con experiencias que se ha tenido oportunidad de conocer de otros países.

1.3.3 El Subsistema Regional

Los Subsistemas de Planificación y Coordinación Sectorial y de Planificación y Coordinación Regional son estrechamente complementarios. De hecho, se interpenetran hasta un grado tal que se hace imposible concebir el uno sin el otro. Atendiendo a las características particulares de nuestro país, hemos determinado la existencia de cinco regiones, divididas a su vez en veintidós subregiones y en cada una de ellas un consejo de desarrollo subregional, que, agrupados a nivel regional, constituyen los consejos de desarrollo regional para cada una de las regiones. En los consejos de desarrollo están representadas las instituciones públicas con actividades desconcentradas, así como los sectores privados y comunales. Como se ve, el modelo tanto sectorial como regional es esencialmente participativo, y contribuye a una profundización de la experiencia democrática de Costa Rica. De hecho, cada consejo sectorial, subregional y regional, ya sea en el orden técnico o en el político-administrativo, representa un verdadero crisol en el que se combinan los diversos criterios que contribuyen a la consolidación de una democracia pluralista y progresista.

Otra experiencia interesante ha sido el esfuerzo realizado de coordinación interinstitucional, a través de la creación en OFIPLAN de una División con tales propósitos, de las acciones que se han tomado con ministerios, entes autónomos, sistemas técnico-administrativos y municipalidades.

Por tanto, existe una integración de las acciones regionales y sectoriales mediante los Comités Sectoriales Regionales que integran a los directores regionales de cada ministerio y entes descentralizados, organizados por sectores. Igualmente existe en cada región un Comité Intersectorial que reúne a los directores regionales que coordinan cada Comité Sectorial en la región, para fines de coordinación operativa de sectores en las regiones.

2. Planificación operativa

2.1 Planes Operativos Regionales (POR)

Los Planes Operativos Regionales (POR) son los planes de corto plazo que se realizan cada año para alcanzar los objetivos regionales y subregionales de mediano y largo plazos.

Los Planes Operativos Regionales están basados en el siguiente concepto:

"Una vez definido el marco global o macro-socioeconómico anterior, es necesario pasar a un plano más concreto de formulación de política. Hay que determinar cómo los grandes lineamientos u objetivos de la fase global, se deben desagregar en lineamientos, objetivos o metas regionales, de tal suerte que se aclare en qué regiones o áreas geográficas se van a cristalizar los

fenómenos económicos y sociales que se vienen registrando en un período histórico". 2/

Como se ha indicado anteriormente, identificada y planteada la proyección regional de la política económica y social, es necesaria la fase de la Planificación Sectorial, la cual obliga a especificar aún más la política regional, pero ahora en términos del papel y responsabilidad que corresponde a los grupos de instituciones vinculadas por la afinidad de las actividades que ejecutan, es decir agrupadas en sectores de actividad gubernativa.

A lo largo de todo el proceso de planificación aquí expuesto está implícito el papel activo de los Consejos de Desarrollo y de los Coordinadores de los mismos. Los Consejos de Desarrollo y Coordinación Subregionales y Regionales, sirven de órganos de comunicación y retroalimentación para lograr una amplia comprensión de la problemática regional y también de órganos de consulta, revisión y control de lo que OFIPLAN aspira para la correspondiente subregión y región. Esto se sustenta en la filosofía de la participación popular y en el respectivo decreto ejecutivo que crea el Subsistema de Planificación Regional y Urbana, el cual establece que los Consejos de Desarrollo y Coordinación deben elaborar un Plan Operativo Anual. Dicho decreto establece, además, que OFIPLAN debe contar con Secretarías de Planificación y Coordinación Subregional y Regional, que son el órgano asesor y la secretaría técnica de los Consejos Subregionales y Regionales de Desarrollo. El esquema de los Planes Operativos comprende sus fases de análisis, planificación, ejecución, control y evaluación.

2.2 Planes Anuales Operativos (PAO)

En lo que se refiere al tiempo, los planes globales, regionales y sectoriales contienen lineamientos de largo y mediano plazos. Así, en la última etapa del proceso se requiere una vinculación entre estos planes y las acciones que se emprenden en el corto plazo. Tal relación concatenada se establece a través de la planificación anual operativa, la cual constituye el último eslabón del proceso y se lleva a cabo en términos más específicos, haciendo explícitas las políticas, los instrumentos y los recursos a utilizar en la consecución de los fines deseados.

2/ OFIPLAN, División de Reforma Administrativa. "El proceso de planificación integral en Costa Rica", pág. 11, párrafo tercero, septiembre de 1978.

Los Planes Anuales Operativos (PAO) pueden concebirse "... como el resultado de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes de mediano plazo, las bases del comportamiento socioeconómico del país en el corto plazo, y se definen las metas del sector público y las orientaciones del sector privado, a través de medidas directas e indirectas (incentivos, tributación, precios, financiamiento, inversión, etc.). Además, el Plan Anual plantea los requisitos financieros, materiales y humanos e identifica las condiciones para la localización temporal (metas y recursos por subperíodos) y especial de las actividades de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico". 3/

Mediante la planificación operativa se tiende a racionalizar las decisiones de política socioeconómica, a hacerlas compatibles y a darles coherencia, como un modo de lograr una instrumentación más eficaz en cuanto a sus resultados. Los tres instrumentos básicos con que se cuenta para la elaboración del plan anual operativo son las políticas, los planes y los presupuestos.

2.3 Integración de los planes operativos regionales y sectoriales

El conjunto de Objetivos Regionales Generales, Políticas Regionales y Planes Regionales conforma el Plan de Desarrollo Regional (PDR). Ese Plan de Desarrollo Regional se desagrega en el Plan Operativo Regional, que sirve a la División Sectorial de OFIPLAN para que elabore los planes anuales operativos de los sectores, los cuales, a su vez, se desagregan por subregiones y regiones, obteniéndose así el Plan Operativo Sectorial para cada Región y Subregión. El "Plan Operativo Regional-Sectorial" (PORS), es un producto conjunto de la División Regional y de la División Sectorial de OFIPLAN y llena su cometido como resultado de la coordinación de ambas Divisiones.

3. Institucionalización del sistema de planificación nacional

La Ley de Planificación N° 5525 de mayo de 1974 4/ creó el Sistema de Planificación Nacional, y de su articulado se infiere la existencia de distintos órganos planificadores: La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República como órgano central del Sistema;

3/ Antonio Amado y Jorge Israel. "Algunas notas sobre planes operativos anuales". ILPES. Documento presentado al II Seminario de Presupuestos, Lima, Perú, julio de 1972.

4/ Esta ley sustituyó a la Ley de Planificación N° 3087 del 31 de enero de 1963, bajo la cual se creó la Oficina de Planificación Nacional con sus departamentos y funciones.

las unidades regionales, sectoriales e institucionales de planificación; las unidades de análisis o planificación administrativa y los consejos de diverso tipo creados por Decreto Ejecutivo.

En la interpretación y propuesta que se ha elaborado por OFIPLAN lo anterior se replantea de la siguiente manera: a) existe una dirección política del Sistema, constituida por la Presidencia de la República, a través de los Despachos del Presidente y del Ministro de Planificación; b) hay un órgano central del Sistema de Planificación Nacional, constituido por OFIPLAN; c) se establecen tres Subsistemas básicos de Planificación, ya creados por Decreto Ejecutivo, así: i) un Subsistema de Planificación Regional, que tiene su coordinación política en un Consejo Nacional de Desarrollo Regional y por un órgano de apoyo para esa coordinación técnica constituido por OFIPLAN y sus secretarías regionales de planificación; un órgano de coordinación política y técnica en cada una de las cinco regiones constituido por el respectivo Consejo de Desarrollo Regional y en las 22 subregiones por Consejos Subregionales; y un nivel de participación institucional constituido por todas las agencias desconcentradas de las instituciones ministeriales y descentralizadas, por las municipalidades en cada región y subregión y por asociaciones comunales y privadas; ii) un Subsistema de Planificación Sectorial, que tiene un nivel de dirección política constituido por la Presidencia de la República y por el Consejo de Gobierno; un nivel de coordinación constituido por OFIPLAN; un nivel de coordinación política en cada Sector constituido por el Ministro del Sector, por el respectivo Consejo Nacional Sectorial (el Ministro del Sector con los Presidentes Ejecutivos) y otros jefes de entes descentralizadas del Sector, cuyas funciones son de coordinación de las políticas de cada uno de dichos sectores; una secretaría sectorial de planificación; las unidades institucionales de planificación de los organismos del Sector, y un Comité Intersectorial de Coordinación Técnica, iii) un Subsistema de Reforma Administrativa cuya dirección política es la Presidencia de la República, un nivel de coordinación político-técnica que es OFIPLAN; y unidades regionales, sectoriales e institucionales de Reforma Administrativa (análisis y planificación administrativa), que actúan en apoyo de los respectivos Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo, Consejos Nacionales Sectoriales, y máximas autoridades administrativas de todos los organismos públicos.

El esquema organizativo del Sistema de Planificación Nacional se resume así:

- a) Dirección política del Sistema: la Presidencia de la República, y en lo que es de su competencia, el Consejo de Gobierno;
- b) Órgano central y normativo de Planificación y de Coordinación Político-Técnica; OFIPLAN;
- c) Subsistemas básicos de planificación, coordinados por OFIPLAN:
 - i) Un Subsistema de Planificación Regional y Subregional;
 - ii) Un Subsistema de Planificación Sectorial y;
 - iii) Un Subsistema de Reforma Administrativa

haber generalizado a nueve sectores la coordinación política de Gobierno, a través de la constitución de los respectivos Consejos Nacionales Sectoriales y de sus respectivas Secretarías Ejecutivas y la constitución del Consejo Técnico Sectorial, que en su respectivo ámbito de acción es el ente de coherencia técnica. Con anterioridad a mayo de 1978 existía solamente un Consejo Nacional Sectorial que era el de Agricultura y Ganadería y dos secretarías ejecutivas; la de este mismo sector y la de Industrias. La mayor transformación de una vieja experiencia de cuarenta años (el inicio del Consejo Agropecuario Nacional en 1940) está permitiendo además de la coordinación de políticas y la ejecución de directrices, la elaboración del primer presupuesto consolidado del Sector Público para 1982.

También ha sido muy significativo el esfuerzo de concepción y de ejecución del proceso de planificación regional que ha permitido consolidar algunas de las experiencias que se habían venido teniendo desde 1972, año en que se hizo el primer intento de organización de un Consejo Regional en el país.

Pero aunque las experiencias puedan parecer similares a las de otros países, o épocas, por tener el mismo nombre, los conceptos son radicalmente diferentes puesto que, como ya se ha explicado anteriormente, la organización de los Consejo Subregionales y Regionales trasciende las actividades de carácter geográfico, al introducir relaciones de carácter institucional en el espacio, en el cual hay un proceso de desconcentración de actividades y de coordinación por sectores, con los mismos nueve sectores del esquema nacional.

Adicionalmente hay otro importante elemento nuevo; la participación de los funcionarios que representan a los organismos desconcentrados y a los grupos organizados de la comunidad tales como: sindicatos, grupos comunales y profesionales, asociaciones culturales, etc., todos los cuales constituyen, junto con los delegados municipales de las respectivas jurisdicciones, las asambleas generales subregionales. Una vez juramentadas, de acuerdo al mandato constitucional, ellas eligen -sin injerencia política del gobierno central o de los gobiernos locales- su propia junta directiva y escogen además a sus respectivos presidente y secretario.

Los consejos subregionales de desarrollo ya están constituidos y la segunda fase del proceso será la organización de los cinco consejos regionales, constituidos en la misma forma democrática, en un proceso que va desde la base hasta la cima. En ésta se encuentra el Consejo Nacional Regional que preside el Primer Mandatario e integrado además por seis miembros del Gabinete, por seis Presidentes Ejecutivos de las instituciones autónomas, por el Presidente de la Liga de Municipalidades y por los cinco Presidentes de las Juntas Directivas de los Consejos Regionales. La Secretaría de este Consejo la desempeña el Director de la División de Planificación y Coordinación Regional y Urbana de OFIPLAN, quien a su vez preside el respectivo Comité Técnico, en el cual están representados los organismos más estrechamente vinculados con la regionalización.

Se está en proceso de reorganizar los niveles de integración funcional o de funciones y de política, que coadyuvan con OFIPLAN, tal como lo establece este esquema organizativo. La política institucional es responsabilidad interna de cada Sector en particular, de tal suerte que en dicho nivel se realiza la asignación específica de funciones y actividades a cada Institución. OFIPLAN no dirige ni orienta las políticas institucionales, sino que colabora en la elaboración de los lineamientos de política para cada Sector, además de que por Ley y conveniencia debe preocuparse adicionalmente de la programación y control de las inversiones y de la compatibilización de la asistencia técnica internacional con el Plan Nacional de Desarrollo, 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", así como de la concesión de prioridades para el Presupuesto del Gobierno Central, de acuerdo a lineamientos del Presidente de la República y en concordancia con el Ministro de Hacienda y con el Banco Central de Costa Rica.

4. Experiencias logradas en Costa Rica

4.1 Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"

El actual Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" es el resultado del trabajo conjunto de todas las instituciones del sector público, y de una serie de consultas con el sector privado y laboral. Es el primer documento de esa naturaleza que fue confeccionado en el primer año de la actual Administración. En las anteriores, el Plan Nacional de Desarrollo se concluía y publicaba casi siempre al finalizar el período de gobierno con lo cual era un documento técnico pero sin aplicación práctica, y en más de una ocasión sin apoyo político superior.

Se caracteriza el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", por proponer un modelo desarrollista diferente al que tradicionalmente había adoptado el país con marcadas connotaciones de paternalismo e intervención estatal. Ello debido a que los estudios que dieron como resultado el Contexto Socioeconómico de ese Plan, concluyen que el modelo anterior se aplicaba a las circunstancias del momento histórico en que se adoptó. Pero las circunstancias han cambiado, y en la actualidad el modelo agroexportador es el que más se adapta a las circunstancias reinantes en el país en estos momentos, ya que el país es agrícola por vocación y es el sector agrícola, explotado de manera científica y racional, el bastión fundamental de la economía costarricense (sin descuidar la industria).

4.2 Otras experiencias

Se han logrado consolidar todas las experiencias satisfactorias que ha tenido OFIPLAN desde su fundación en 1963 y además se han introducido algunas innovaciones, como por ejemplo, el pasar de la fase de planes administrativos a su ejecución a través del proceso de reforma administrativa;

Otra importante experiencia son los planes anuales operativos (PAO), los cuales ya se han mencionado con anterioridad y los planes operativos regionales (POR) previstos para 1981-1982, como un primer ensayo y que servirán para fortalecer aún más el proceso de planificación integral de Costa Rica.

Finalmente es necesario mencionar las experiencias que se han tenido con la elaboración de un programa de desembolsos de endeudamiento externo, definidas las prioridades desde el Despacho del señor Presidente de la República, con base en propuestas conjuntas de una comisión integrada por funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y de OFIPLAN; el plan de asistencia técnica internacional, elaborado conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por OFIPLAN, con base en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y; las autorizaciones para inversiones, también relacionadas con los mismos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

El autor, Lic. Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, agradece y destaca la valiosa colaboración del señor Mario Carvajal Robles, Asistente Administrativo del Despacho del Ministro, para la elaboración de este documento.

PLANIFICACION CON PARTICIPACION: DIMENSIONES,
VIABILIDAD Y PROBLEMAS */

Angel Flisfisch, Rolando Franco y Eduardo Palma **/

Introducción

El objetivo de este documento es estudiar las relaciones existentes entre planificación y participación. Comienza con la presentación de las características básicas del modelo de planificación vigente en la región, enfatizando las limitaciones existentes para que pueda alcanzar mayor eficacia. Ellas derivan principalmente de su escasa representatividad. Para superar tal situación se postula una planificación participativa, que contribuya al logro y mantenimiento de un acuerdo social, requisito básico para el funcionamiento normal del tipo de sociedades en las que se centra este análisis.

La planificación participativa surge como un mecanismo que permite ampliar el horizonte temporal de los conflictos sociales.

Posteriormente, se analizan otras dos formas de participación vinculadas a la planificación: la de tipo compensatorio, mediante la cual se busca dotar de mayor capacidad de organización y participación en la toma de decisiones a los grupos sociales actualmente marginados, y la que consiste en facilitar los procesos de descentralización regional y local, frenando las tendencias a la concentración del poder en los órganos estatales centrales.

El análisis del documento se centra en un tipo específico de situación nacional caracterizado por una economía mixta y un régimen democrático. Sin duda, es posible encontrar en América Latina otras combinaciones político-económicas y sería fecundo estudiar también sus posibilidades de aumentar la eficiencia de las actividades de planeamiento y el papel de la participación. Sin embargo, esa reflexión no se intentará aquí.

*/ Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Participación Social en América Latina (Quito, Ecuador, 17 al 21 de noviembre de 1980).

**/ Consultor y funcionarios ILPES.

Debe destacarse, que centrar el análisis en regímenes democráticos y de economía mixta lleva a establecer un recorte bastante amplio en la realidad, pudiendo darse muchas variedades, según sea el volumen e importancia de los sectores público y privado, la madurez del sistema político vigente, el carácter de sus partidos, etc. Pero queda claro, también, que en tales situaciones habrá un conjunto de actores sociales cuyo papel fundamental deriva de las características seleccionadas como centrales. Así, en la esfera económica son básicos el gobierno nacional y las organizaciones patronales y sindicales, aun cuando la importancia de uno y otras pueda ser muy diversa en cada caso concreto. De igual modo, la existencia de un régimen democrático supone, al menos, la existencia de partidos políticos y de un parlamento, lo que tampoco implica emitir juicios a priori sobre el grado real de democratización alcanzado por la sociedad en cuestión.

En breve, una sociedad caracterizada por la democracia política y la economía mixta, delimita las reglas de juego que regirán el comportamiento de sus actores. Una meta fundamental de un sistema de tal tipo es, justamente, establecer un acuerdo social. La estabilidad y la madurez de un régimen con dicha fórmula dependerá de que el acuerdo logrado sea estable y duradero. A su vez, éste abre nuevos horizontes políticos y económicos.

Sin embargo, dadas las condiciones socioeconómicas prevaecientes en América Latina, es probable que, de alcanzarse un acuerdo entre los sectores sociales básicos vinculados al proceso de industrialización - vale decir las organizaciones patronales y sindicales -, queden fuera de él sectores mayoritarios de la sociedad, no incorporados a la modernización económica. El número de excluidos en América Latina suele ser considerablemente mayor que en los países de capitalismo avanzado, lo que lleva, por un lado, a que los problemas de la participación sean diferentes en cada caso, dificultando la trasposición de enfoques y soluciones y, por otro, a que la consecución de una verdadera democracia exija postular la necesidad de ampliar el acuerdo social, actuando en el sentido de organizar e incorporar a esos sectores excluidos.

Como consecuencia de las características estructurales anotadas es probable también que los Estados latinoamericanos tengan menos capacidad de arbitraje y de promoción de acciones en el sentido anteriormente indicado, que sus similares de países desarrollados, lo que constituye una limitación importante para el logro de las metas que un modelo como el enunciado debe alcanzar.

I. PLANIFICACION Y PARTICIPACION: SUS CONEXIONES

1. Supuestos y límites del modelo de planificación vigente

La idea de la planificación se ha venido consolidando en América Latina, al punto que hoy se la reconoce como una actividad propia del Estado y se incluye, en el conjunto de aparatos estatales, un sector de planificación especializado y diferenciado. No obstante esa apariencia de uniformidad, la planificación se encuentra asociada a las más diversas experiencias.

La posición predominante puede resumirse así:

Usualmente, el agente concreto de la planificación es concebido como un equipo de técnicos que disponen de una teoría acerca de cómo funciona la vida económica, y aceptan una doctrina estrechamente ligada a la teoría positiva, que justifica la validez de ciertos fines.

Tal construcción intelectual permite, entre otras cosas, responder a la cuestión sobre la representatividad: de ella se infieren tanto las metas, como los medios considerados teóricamente adecuados para alcanzarlas y también una correspondencia entre esas metas y también ciertos tipos de intereses supuestamente armónicos con las metas prefijadas; aquellos tienden a ser fundamentalmente intereses imputados, que pueden no coincidir necesariamente con los reales y ello porque en los dominios de la vida social y económica se trata fundamentalmente con comportamientos estratégicos, desplegados por grupos sociales, institucionales, organizaciones o individuos en sus relaciones recíprocas de interacción y como respuestas inteligentes (racionales) a las situaciones que se constituyen a partir de esas interacciones.

A la vez, ese comportamiento no se produce de manera arbitraria o accidental, sino que tiende a gobernarse por ciertas lógicas, lo que hace posible construir una cierta legalidad de lo social, y por tanto, posibilita también su conocimiento, su anticipación y su control. No obstante, y puesto que se trata de comportamientos estratégicos, siempre está abierta la posibilidad de un cambio en la propia lógica que los ha gobernado, precisamente como respuesta estratégica a las características del tipo de situación que se vive.

Lo anterior implica que la intervención estatal planificada puede encontrar resistencias que determinen resultados considerablemente diferentes a los perseguidos.

Una de las respuestas posibles a estas limitaciones del desarrollo de la planificación, y quizás la más común, es optar por una estrategia de regimentación.

Otra, consistiría en abrir el proceso de planificación a la participación de los grupos sociales, instituciones y organizaciones involucradas, intentando definir metas y medidas concertadas o negociadas, para así obtener una relativa transparencia de las lógicas sociales (institucionales, organizacionales) concurrentes y un grado significativo de control compartido sobre ellas. Esta última es la que interesa aquí y para ello se exploran alternativas de mejorar las condiciones de representatividad que posee la actividad de planificación en la región.

2. Debilidad de la sociedad civil latinoamericana y el papel de la planificación en su fortalecimiento

El único criterio práctico de representatividad reside en el asentamiento dado a las metas de una política por los actores afectados. Empero, en los países latinoamericanos, los niveles de representatividad son extraordinariamente bajos.

En efecto, pueden distinguirse tres categorías de experiencias nacionales en América Latina:

i) Unos pocos casos caracterizados por la vigencia prolongada de instituciones democráticas, que sin embargo no van más allá de tres décadas de antigüedad como máximo, con niveles de organización social comparativamente altos para la región, pero deficitarios en términos de la representatividad alcanzada.

ii) Casos de transición desde situaciones autoritarias a formas políticas democráticas, con niveles de organización social significativamente deprimidos; y

iii) Situaciones autoritarias en que prevalece la desmovilización social.

Las experiencias de planificación en cada caso, no sólo reflejan las condiciones prevalecientes, sino que parecen exacerbarlas, dado el modelo que clásicamente ha orientado esas experiencias.

Por esa razón, en las experiencias latinoamericanas se requiere constituir un orden de cosas que posibilite el logro de los niveles de representatividad progresivamente más elevados, a partir de situaciones en que ellas son casi inexistentes. El canal para ello es la participación.

3. Acción estatal y conflicto

Por lo señalado, es necesario analizar la relación entre participación y planificación a efectos de esclarecer la contribución que puede hacer la participación al esfuerzo por obtener una planificación provista de mayor representatividad.

La planificación no es un mero instrumento para imponer una racionalidad global a la economía nacional en términos de los intereses conjuntos de los diferentes grupos sociales, ni tampoco es una acción desinteresada definida a partir de consideraciones de interés general o de bien común.

Se trata de una actividad resultante del juego recíproco de estrategias de mantención y conquista del poder definidas por los grupos sociales tanto dominantes como dominados. Comparte así las características propias del fenómeno estatal, principalmente, la de ser un producto variable en cuanto a su contenido, circunstancias explicativas y fines, a consecuencia de la cambiante dinámica del conflicto social.

Ello sigue siendo válido aun en situaciones pronunciadamente autoritarias, ya que, por una parte, los grupos dominantes no son monolíticos, desarrollándose en su seno intereses más específicos, relativamente contradictorios y, por otra, los conflictos sociales básicos permanecen latentes, y los grupos subordinados siguen afectando la dinámica social distributiva aunque más no sea por su propia existencia.

En consecuencia, la relación entre participación y planificación debe verse con el trasfondo de las luchas de los diversos grupos sociales entre sí y del juego de las estrategias de poder que van desarrollando. Ello hace que la participación pueda ser instrumental en la obtención de una

mayor representatividad para la planificación, sólo si se constituye en un medio adecuado para que un conjunto progresivamente más inclusivo de grupos sociales coloque a la planificación al servicio de sus intereses.

No obstante, la proposición que liga a la planificación con la dinámica del conflicto social es todavía demasiado general, dada la complejidad de cualquier sistema nacional y específico de conflictos. Importa entonces preguntar por el tipo de conflictos con los que se vincula preferentemente la planificación. Ellos son de naturaleza eminentemente distributiva, y giran en torno a ciertas variables económicas.

Podría decirse que la más primaria y global es el producto nacional bruto. Otras más específicas son, por ejemplo:

- a) El producto bruto generado por las actividades en el sector agrario;
- b) El producto bruto industrial, definido de alguna manera razonable;
- c) El producto bruto generado en determinados sectores estratégicos de la economía nacional;
- d) Los ingresos fiscales ordinarios;
- e) Ciertos tipos de ingreso fiscal, por ejemplo, los que derivan de la tributación de sectores estratégicos de la economía;
- f) Ciertas variables y parámetros de la economía, que son objeto usual de manipulación por la política económica: tasas impositivas, tasas de interés, tasas cambiarias, tarifas, precios, salarios, normas crediticias, subsidios, etc.^{1/}

II. EL CAMPO DE JUEGO DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACION Y PLANIFICACION: ACTORES Y MODALIDADES

A. LOS PRINCIPALES ACTORES

Cualquier catálogo de posibles actores siempre es cuestionable, sea por inclusiones que pueden parecer irrelevantes, o porque se excluyen actores importantes. Aquí se enumeran algunos para mostrar la complejidad real de la concertación y porque se piensa que tienen un papel central en cualquier análisis de experiencias de participación.

1. Modalidades de participación

En el proceso de planificación cabe distinguir tres modalidades de participación según el grado y calidad de organización del actor involucrado:

- a) Actores institucionales, con alto grado de organización formal definida normativamente, persistentemente activos, sujetos a modalidades relativamente rígidas en la opción por fines y medios, como los actores estatales, había participación obligada.
- b) Si son actores que exhiben grados significativos de organización, formal o informal, y cuya acción tiende a ser más intermitente en el tiempo y sujeta a modalidades flexibles, como los partidos políticos, las asociaciones corporativas, los actores productivos, culturales, étnicos,

^{1/} Si se parte del supuesto de que toda medida de política beneficia a algún conjunto de grupos, esto es, que no hay políticas económicas neutrales, entonces la manipulación de esas magnitudes tiene un impacto distributivo, y los conflictos que giran en torno a ella son de naturaleza distributiva. El supuesto de que no hay políticas neutrales se aceptará aquí sin ulterior discusión.

regionales y territoriales no estatales. Se está ante un tipo de participación opcional, que se hará o no efectiva dependiendo de la relevancia del proceso de planificación para los intereses específicos del actor.

Así, por ejemplo, una norma que establezca la presencia de sindicatos en una determinada fase del proceso de planificación, puede ser acatada de manera puramente ritual o simbólica. Sin embargo, de plantearse cuestiones que afecten intereses obrero-industriales, cabe esperar una respuesta sindical autónoma de involucramiento y compromiso efectivo, sin necesidad de activación exógena.

c) Si los actores tienen grados bajos de organización, no están organizados, o su naturaleza imposibilita su organización, como las organizaciones reivindicativas urbanas, algunos actores étnicos, los movimientos y fenómenos comunitarios y, muy especialmente, ciertas categorías sociales (desempleados, subempleados, pobres críticos, marginales, campesinos no organizados, etc.) requerirán una activación exógena como condición necesaria tanto para el involucramiento inicial en el proceso, y para que el mismo persista en el tiempo. Aunque el proceso de planificación los afecte de manera importante, si carecen de organización no se movilizarán ni participarán, salvo que sean activados desde afuera.

2. Competencia de los actores e inclusividad de sus intereses

El tipo y calidad de las competencias que poseen los actores, y el grado de inclusividad de sus intereses también permiten distinguir modalidades de participación.

Cualquier esfuerzo de planificación encierra componentes científico-técnicos más o menos abstractos; supone cierto conocimiento empírico de realidades complejas y diversas; se basa en alguna interpretación de los procesos económicos, políticos y sociales más globales; descansa en una utilización y activación de los recursos de poder propios del actor; e implica procesos de negociación con los restantes actores, que se apoyan tanto en el conocimiento que se tiene de ellos como en la habilidad para explotar las ventajas inherentes a la propia posición y las debilidades de los otros.

Es obvio que no todos los actores están provistos de competencias similares. Los hay con un conocimiento científico-técnico poco sofisticado, con información empírica rudimentaria de las realidades nacionales, con interpretaciones esquemáticas y estereotipadas de los procesos globales, con escasa habilidad en la activación y explotación de su propia base de poder, mientras que otros alcanzan altos grados de sofisticación y adecuación.

Para que la participación de los primeros supere la fase de una mera movilización expresiva o simbólica, activada exógenamente, se requiere suplir sus deficiencias a través del ejercicio continuado de una función de tutela, que le permita ir construyendo sus competencias propias.

Por otra parte, no todos los actores se caracterizan por poseer un horizonte de intereses con la misma inclusividad social y espacial. La gran mayoría orienta su comportamiento por referencia a horizontes de intereses altamente circunscritos, lo que contradice la exigencia, impuesta por la naturaleza de la planificación, de que los actores asuman una racionalidad más global, la que supone lógicamente, un horizonte de intereses más inclusivo.

Por ejemplo, es propio y legítimo que una organización de medianos empresarios se inserte en el proceso de planificación intentando una

negociación orientada estrictamente por el interés corporativo de sus asociados. Pero la viabilidad del esfuerzo de planificación va a exigir que se consideren también los intereses de empresas medianas de otras ramas, los intereses más generales de la mediana empresa y el sector industrial respectivo; los intereses obreros, las metas sobre generación de empleos, la política de precios de los insumos para el agro, etc.

B. EL PROCESO DE PLANIFICACION

1. Las relaciones entre los actores

Se supone que hay un sistema de conflictos socioeconómicos básicos y secundarios que enfrenta a unos subconjuntos de actores contra otros.^{2/}

Puede suponerse que, desde el punto de vista de la planificación, el conflicto fundamental versa sobre la distribución del producto social. Tratándose de economías nacionales altamente integradas, existirían razones para pensar que ese sería, en realidad, el conflicto fundamental. En tales condiciones, las diversas magnitudes económicas que componen el sistema-expresión operacional de los intereses en juego- serían altamente solidarias entre sí, habiendo pocos grados de libertad para la determinación exógena del sistema. Así por ejemplo, una vez determinada la participación del trabajo en el producto, a través de la operación de un mecanismo sociopolítico adecuado, quedarían automáticamente determinados la tasa de ganancia y el sistema de precios relativos.^{3/}

a) Las discontinuidades sociales latinoamericanas

En las economías latinoamericanas esa integridad es bastante menor por la presencia de diversas discontinuidades. Pueden distinguirse al menos tres sectores de la economía nacional: uno orientado hacia el mercado externo; otro moderno, orientado hacia el mercado nacional; y un tercero premoderno, que tiende a ser identificado con el sector rural o, por lo menos, con segmentos importantes de él.

Si la integración entre esos sectores es débil, el conflicto distributivo perdería su carácter unitario, habiendo al menos tres ejes de conflicto en la sociedad. A su vez, cada subsistema, dependiendo de sus peculiaridades, podría presentar un número diverso de grados de libertad para su determinación exógena, esto es, a través de algún mecanismo sociopolítico adecuado.

Así, por ejemplo, en estas condiciones la determinación de la participación del trabajo en el producto del sector moderno orientado hacia el mercado nacional podría producir sólo impactos muy débiles en las magnitudes económicas relevantes del sector premoderno.

De la misma manera, puede haber discontinuidades al interior de cada sector, por ejemplo, segmentaciones del mercado de trabajo que se traducen

^{2/} "Siempre hay conflictos entre grupos, estratos y clases de la sociedad. El plan que atrae a uno de los grupos o clases usualmente disgusta a otro grupo o clase". (J. Kornai, "A General Descriptive Model of Planning Processes", Economics of Planning, No 12, Vol. 10, 1970.) Véase también: A.E. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma, El Proceso de planificación en América Latina, Santiago, ILPES, 1979.

^{3/} Al respecto, véase P. Sraffa. Production of Commodities by means of Commodities, Cambridge University Press, 1972.

en más grados de libertad para la determinación exógena del subsistema.^{4/} En consecuencia, si bien una menor integración de la economía nacional introduce complejidades en el esfuerzo de planificación, al mismo tiempo puede debilitar considerablemente las posiciones estratégicas de la mayoría de los actores, haciendo perder rigidez al sistema de conflictos y dando margen para la negociación. A veces, la falta de integración puede resultar positiva.

El carácter mixto de la economía nacional introduce complejidades adicionales. Si bien la participación estatal en el producto social implica restricciones,^{5/} ella es real, y en torno a ella y a su destino se desarrollan conflictos importantes. Pese a las dificultades enunciadas, se requiere tener alguna imagen acerca de las interdependencias de esa participación y sus asignaciones alternativas respecto a las demás magnitudes económicas y, por consiguiente, acerca de las interdependencias existentes entre los conflictos relacionados con ella y los restantes conflictos socioeconómicos.

b) Mapa cognitivo de los conflictos

Las consideraciones anteriores permiten concluir que la planificación exige poseer un "mapa cognitivo" del sistema de conflictos de la sociedad, que contenga no sólo una identificación de los relevantes, sino que refleje también las interdependencias y soluciones de continuidad presentes en los subsistemas socioeconómicos que subyacen a cada conjunto de conflictos, los grados de libertad para la determinación exógena, peculiares a cada subsistema, o las restricciones adicionales que pueden caracterizar a algunos de ellos.

2. El supuesto general del proceso de planificación

El modelo supone que una economía nacional constituye un sistema socioeconómico que presenta por lo menos un grado de libertad para su determinación exógena. Alguna magnitud económica puede y debe ser determinada por un mecanismo sociopolítico extraeconómico.

De aceptarse que todas las magnitudes encuentran una determinación económica, el esfuerzo de planificación sería una intervención aberrante.

Tampoco tiene sentido postular la indeterminación absoluta, porque no hay tantos grados de libertad para la determinación sociopolítica como magnitudes en el sistema.

Por lo tanto, una vez que han operado los mecanismos sociopolíticos, hay consecuencias ineludibles para todo el sistema. El arte de la intervención parece residir en evitar tanto el voluntarismo, consistente en individualizar más grados de libertad de los que realmente existen, como el

^{4/} Hay que destacar que en el caso del sector orientado hacia el mercado externo hay restricciones adicionales provenientes de la determinación exógena (no nacional) de magnitudes económicas. Obviamente, la relación de dependencia introduce restricciones análogas; por ello, el Ejecutivo debe negociar, en el contexto de la planificación; la política internacional con el conjunto de los actores.

^{5/} En un sistema absolutamente integrado, esa participación constituiría una magnitud más, junto con la participación del trabajo, la ganancia y el conjunto de los precios. Si esa participación se determina exógenamente, todas las restantes magnitudes resultan automáticamente determinadas. Esto, en virtud de un modelo sumamente abstracto.

determinismo, esto es, utilizar menos grados de libertad de los que hay.

El presente trabajo ha adoptado una visión de la planificación como un proceso cognitivo y de compromiso:

"La planificación es un instrumento cognitivo. Sus propósitos principales son la recolección y evaluación cuidadosa de información sobre el futuro. Ayuda a la comprensión de nuestros deseos, anhelos y metas; y contribuye a confrontarlos con la realidad. Es un marco para el intercambio de información y la coordinación de actividades que de otro modo son independientes. Puesto que las actividades de todos los actores del sistema económico son mutuamente interdependientes, la planificación es un mecanismo para comprender las interdependencias y reconciliar los intereses en conflicto".^{6/}

Obviamente, ello no quiere decir que el proceso de planificación prescinda de las decisiones de autoridad, pero ellas se apoyan no sólo en antecedentes y evaluaciones científico-técnicas y en las preferencias de los gobernantes sino, principalmente, en un conjunto de acuerdos y compromisos, resultado de otros tantos procesos de negociación ocurridos entre los actores.

Por otra parte, esta visión parece ser la única compatible con una planificación participativa, esto es, una que reconoce el derecho de los actores a intervenir efectiva y decisivamente en el proceso, y no sólo en términos puramente expresivos, simbólicos, o de simple cooperación con el Ejecutivo y las agencias de planificación.

Ciertamente, a todo esfuerzo de planificación subyace un proyecto político, y las preferencias de los gobernantes, aun si son democráticos, pueden inclinarse por un estilo de planificación autoritario.

3. El papel del Ejecutivo

El poder Ejecutivo no es un agente pasivo, que se limite a reflejar y a conciliar los intereses en pugna. En especial, dado el presidencialismo predominante en América Latina tiene sus propias preferencias, de carácter más global que las de otros actores.

Esas preferencias gubernamentales se expresan en un proyecto político, a base del cual el Ejecutivo establece las líneas directrices y las grandes orientaciones que proporcionan el marco general que regulará el esfuerzo de planificación.

De esta manera, se puede decir que la intervención del Ejecutivo es constitutiva, por cuanto establece la estructura básica de la agencia de discusión, incluyendo determinados problemas o temas y excluyendo otros, y acotando el espacio de preferencias en términos del cual los actores forzosamente tendrán que orientar su participación.

Obviamente, la capacidad gubernamental de mantener el proceso de planificación dentro de los límites definidos por su proyecto político va a depender de la fortaleza o debilidad política del gobierno.

^{6/} J. Kornai, "A General Descriptive Model of Planning Processes", ob. cit. Subrayado en el original.

4. La operacionalización del proyecto político

El proyecto político constituye un conjunto de orientaciones y metas de naturaleza cualitativa, apoyadas en análisis y consideraciones igualmente cualitativas, impuestas por el Ejecutivo.

La responsabilidad del Ejecutivo por dichas preferencias y por sus impactos se hará efectiva mediante la operación de los mecanismos democráticos normales -sea el resultado electoral, o el retiro de confianza en un sistema parlamentario, o el juicio político como recurso extremo-, pero no por el proceso de planificación.

Por otra parte, su alto grado de ambigüedad hace que requiera ser operacionalizado, esto es, que sus orientaciones y metas globales cualitativas sean referidas al conjunto de magnitudes socioeconómicas.

Ello permite al Ejecutivo tomar conciencia de las restricciones socioeconómicas que condicionan su proyecto.

De esta manera, definiría, no tanto un conjunto de metas específicas sino, más bien, un espacio acotado de conjuntos posibles de metas que expresarían tanto las preferencias gubernamentales como las restricciones socioeconómicas conocidas.

Las ulteriores etapas del esfuerzo de planificación perseguirían identificar, dentro de ese espacio, subconjuntos compatibles con las preferencias expresadas por los restantes actores.

C. LA PARTICIPACION OBLIGADA: PARLAMENTO, BUROCRACIA Y PARTIDOS

Respecto de la participación obligada hay una extensa literatura que aborda sus problemas desde el punto de vista gubernamental y técnico,^{7/} lo que permite omitir el examen del Ejecutivo y el órgano de planificación. De esta manera, pueden reducirse los problemas a la dotación de competencias al Parlamento y al particularismo de los sectores de la administración central, órganos de fiscalización, servicios públicos autónomos, autoridades monetarias y fiscales, instituciones regionales y empresas públicas.

1. Las competencias del Parlamento

Se ha decidido tratarlo como un actor, porque el Parlamento no es simplemente la suma de los partidos que lo integran.

El Parlamento es el actor que está en mejores condiciones para asumir la perspectiva de mayor globalidad e inclusividad, minimizando los efectos distorsionadores derivados de una toma de posición sobre la base de intereses más específicos. A la inversa del Ejecutivo, que debe asumir un proyecto político específico, que idealmente debería ser adoptado e impulsado unitariamente por el total de la administración, el Parlamento es una organización que integra a la oposición.

No obstante, en general, los parlamentos o se han limitado a dar ficación simbólica a los planes nacionales de desarrollo, sin discutir a fondo las proposiciones que contienen, o bien se han desentendido del proceso de planificación, a veces en abierta contradicción con disposiciones constitucionales expresas.

^{7/} Un examen actualizado de estos problemas se encuentra en ILPES, El estado de la planificación en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 1980.

2. El particularismo de diversos sectores, segmentos, centros y autoridades burocrático-estatales

Se ha explicado en alguna ocasión, el particularismo por la creciente complejidad y heterogeneidad del conjunto de los aparatos del Estado, especialmente por la diferenciación entre la burocracia tradicional y la tecnoburocracia. Otras fuentes de conflicto intraburocrático derivarían de las relaciones entre organismos planificadores y autoridades monetarias y fiscales; entre organismos planificadores y comisiones de reforma o coordinación administrativa, en términos de competencias por el liderazgo efectivo dentro del aparato estatal; la disputa por el presupuesto fiscal; la tendencia a la oligarquización de las organizaciones burocráticas, que lleva a la reivindicación por autonomía y a la definición de intereses organizacionales específicos.^{8/}

Para superar estos problemas resulta esencial reconocer que los conflictos intraburocráticos son reales, requiriendo canales institucionales que permitan el despliegue de esos juegos.^{9/}

3. Los partidos políticos

En lo que sigue se supone que los partidos políticos operan "dentro del sistema", y que tienen: i) interés por preservar el sistema democrático, definido en términos de un horizonte temporal razonable; ii) ventajas atribuibles explícitamente al desarrollo de actividades dentro del sistema, o expectativas fundadas de lograrlas o de recuperar ventajas perdidas, al desarrollar actividades de esa clase.

Subyace a este planteo la noción de que, en cierto sentido, la viabilidad de un sistema democrático descansa en reiteradas transiciones de unas configuraciones de satisfacción de intereses a otras, en que los actores relevantes estiman que no sufren pérdidas netas significativas.

La hipótesis que aquí se sostiene es que la planificación participativa puede constituir un mecanismo adecuado para construir y preservar ese sentido general que requiere el proceso democrático de transiciones hacia configuraciones de satisfacción de intereses en que por lo menos la gran mayoría de los actores significativos están mejor. Ello se logra a través de redefiniciones de los horizontes temporales de los actores y, por lo tanto, de redefiniciones de la estructura general de intereses prevalecientes.

Sin embargo, en el caso de los partidos políticos ello plantea el problema de la compatibilización entre la preservación de ese sentido general y el tipo de proyectos políticos que ellos impulsan. Ese objetivo impone límites al tipo de proyecto admisible.

Por otra parte, los problemas que plantea la participación de los partidos políticos se relaciona con su grado de desarrollo, y con la calidad de las competencias que aportan al esfuerzo de planificación.

^{8/} Ver, A.E. Solari, et. al., ob. cit., pp. 50-53.

^{9/} Recientemente, H. Boneo ha destacado la importancia de la noción de juego y del tipo de interacciones que connota, para el análisis del comportamiento de las empresas públicas. La modalidad de análisis utilizada por ese autor podría ser empleada fructíferamente en la comprensión de los problemas político-burocráticos de la planificación. Véase, H. Boneo, Saber ver las empresas públicas, Textos de ICAP, Educa, San José, Costa Rica, 1980.

Aquí pueden distinguirse dos casos polares. Por un lado, los partidos y sistemas de partidos que alcanzaron o han alcanzado un notable desarrollo político. Respecto de ellos, podría decirse que el problema de competencias deficientes no se plantea.

En el otro extremo, están los contextos nacionales en que la política sigue teniendo el sentido de "deporte señorial", en situaciones de bajo desarrollo cultural de los grupos dominantes. Naturalmente, hay una serie de situaciones intermedias.

D. LA PARTICIPACION OPCIONAL: LOS ACTORES CORPORATIVOS

Los actores corporativos poseen una capacidad variable para el análisis de la situación, dado el bajo grado de inclusividad de sus intereses. Representan y abogan por intereses específicos, lo que incluso puede tornar profundamente racional una estrategia consistente en estrechar deliberadamente el horizonte de referencia dando así un carácter "absoluto" al interés que se defiende.

Tal rigidez puede ser disfuncional por cuanto la planificación requiere una negociación no sólo con el "enemigo natural", sino con una constelación de intereses más vasta, que resulta afectada por las ventajas logradas por algún participante. Ello exige que el actor corporativo ensanche su horizonte de referencia, incluyendo todos aquellos efectos en cadena que se puedan individualizar a partir de su propia situación socio-económica específica.

Otro problema deriva de la representatividad de los actores corporativos. Por un lado, es frecuente que respecto de un mismo tipo de interés corporativo haya disputas entre dos o más organizaciones que pretenden representarlo.

Cuando se admite el pluralismo en la representación de un tipo de interés, esas pretensiones son todas formalmente legítimas. No obstante, si su número aumenta, ello acarrea efectos disfuncionales al crecer las dificultades del proceso de negociación, no sólo porque "a mayor número de actores, mayor complejidad", sino también porque en tal situación se torna racional una estrategia de hiperreivindicación, para así superar a los que compiten por esa representación. En el extremo, ello puede conducir a una escalada que culmine en una situación donde lo más racional sea excluirse deliberadamente del esfuerzo de planificación, a efectos de no hacer concesiones. A la vez, la presencia de uno o más competidores fuera del "sistema" debilita considerablemente la fuerza del acuerdo a que pueda llegarse, al dejar la puerta abierta para el desarrollo de estrategias ulteriores de carácter disruptivo. Por otro lado, la pluralidad de organizaciones también proporciona a los intereses antagónicos un instrumento de presión cuya eficacia durante la negociación puede ser considerable.

Un tercer problema es que la representatividad de las organizaciones corporativas puede estar afectada por el bajo grado de democracia existente al interior de la organización.

Finalmente, la participación de los actores corporativos plantea el problema de su grado de control sobre las organizaciones de base. Si tal control no alcanza niveles considerables, la incertidumbre de los restantes actores respecto al comportamiento futuro del grupo social involucrado va a traducirse en expectativas fundadas acerca de la debilidad de los acuerdos a que pueda llegarse.

El control deficiente se puede producir por la pluralidad de organizaciones presentes, por falta de democracia interna, o porque la naturaleza misma del interés corporativo obstaculiza significativamente ese control. Este último caso es, típicamente, el de la empresa privada. En efecto, para el conjunto de empresas es sumamente difícil controlar imperativamente el comportamiento de cada una de ellas aun en situaciones acentuadamente oligopólicas.

Lo anterior es el producto de la lógica económica capitalista. Por ello, las posibilidades de control sobre el comportamiento empresarial residen en una reestructuración de intereses exógenamente inducida. Ese es, precisamente, el papel que se postula para la planificación, sobre la base de una negociación que conduzca a esa reestructuración de intereses.

Dada la lógica que gobierna el comportamiento empresarial, es poco probable que la mediación de las asociaciones patronales y propietarias sea suficiente en este respecto; por ello, parece conveniente incluir, en alguna fase del proceso, a las empresas mismas, además de las organizaciones corporativas más inclusivas. Ello las forzaría, por lo menos a jugarse más a fondo, en términos de una exhibición de estrategias más "sinceras" desde el comienzo.

III. DIMENSIONES EN QUE SE LIGAN PLANIFICACION Y PARTICIPACION

A. LA CONCERTACION

Los conflictos básicos de una sociedad son enfrentamientos de intereses que tienen horizontes temporales variables, pero que van más allá del conflicto restringido a un momento específico.

En efecto, el conflicto referido a un momento del tiempo y a una dada magnitud tiende a asumir el carácter de un conflicto de suma cero. Cuando se insiste en que los fenómenos económicos no tienen ese carácter, es porque se incorpora a ellos una dimensión dinámica.

Así, por ejemplo, si se afirma que el conflicto en torno al producto industrial enfrenta a los grupos empresariales, con los perceptores de salarios resulta claro que esas participaciones están inversamente relacionadas, puesto que el producto es constante por definición en un momento cualquiera del tiempo.

Una condición necesaria aunque no suficiente para que ese conflicto no sea irrevocable es que el producto se incremente en el tiempo, abriendo así la alternativa de que, por ejemplo, las clases trabajadoras mejoren su situación, aun sobre la base de una participación constante en un producto creciente.^{10/}

En dos tipos de situaciones al margen de las puntuales, los conflictos distributivos tienden a asumir una naturaleza estrictamente no cooperativa: el estancamiento económico -sea que se trate de decrementos absolutos, relativos, o de tasas de crecimiento pequeñas-; y los procesos que parten de condiciones iniciales bajas pero en un marco de expectativas comparativamente altas.

La relación entre planificación y conflicto social que aquí interesa se vincula precisamente con esos dos tipos de situación.

^{10/} Ver, A. Przeworski, Compromiso de clases y Estado: Europa Occidental y América Latina, de próxima publicación.

En esos casos, si bien las condiciones iniciales no favorecen un desarrollo con sentido más cooperativo la planificación puede constituir un instrumento político que al dilatar el horizonte temporal, permita redefinir los intereses en juego, tornándolos compatibles.

Bajo condiciones como las enunciadas, la participación de la clase trabajadora en el producto sólo puede aumentar en desmedro de la participación actual de los grupos empresariales, o en detrimento de las expectativas más o menos inmediatas de esos mismos grupos, siendo lo más probable que éstos adopten estrategias defensivas que afecten la tasa de inversión-desinversión, desahorro, fuga de capitales, atesoramiento, inversión no productiva, aumento de la propensión al consumo, etc., con el resultado de reforzar el estancamiento o la pobreza inicial, lo que, a su vez aumentará la probabilidad de una radicalización de los trabajadores, que pueden llegar a plantear la expropiación de los grupos empresariales. Estos, por su parte, pueden desarrollar estrategias ofensivas destinadas a obstaculizar una mayor participación de los trabajadores en el producto, llegando incluso a demandar condiciones políticas más autoritarias.

Por consiguiente, los niveles de representatividad que puede alcanzar la acción estatal se ven estrictamente acotados: debe optar entre uno y otro tipo de interés, sin que se vislumbre la posibilidad de alcanzar la satisfacción relativa de ambos. Todo ello sólo conduce a elevar la precariedad de los procesos democráticos.

No obstante, una dilatación del horizonte temporal de referencia podría conducir a una redefinición de intereses, para el conjunto del sector industrial que implicara políticas de inversión de largo plazo, que supusieran tasas razonables de crecimiento del sector y una participación igualmente creciente de los trabajadores en esos resultados futuros. Ello elevaría significativamente la probabilidad de que los últimos orientasen sus comportamientos colectivos de manera armónica con esas metas.

La actualización de un escenario con esas características exige superar ciertos problemas siendo insuficientes para ello las estrategias empresariales y obreras basadas exclusivamente en recursos derivados de las relaciones económicas.

Por una parte, la naturaleza misma de la economía capitalista hace que los grupos empresariales no puedan lograr por sí solos la coordinación general efectiva de los comportamientos individuales de sus miembros por lo menos en el grado que se requeriría, dado que las relaciones entre las diversas unidades empresariales son competitivas, y, por tanto no compatibles con ese marco general.

En consecuencia, la adecuación del comportamiento empresarial al marco general requiere de mecanismos extraeconómicos, que hagan racional ese modo de comportamiento para las unidades involucradas.

En el caso de los trabajadores, la presencia de esos mecanismos es aun más esencial. En efecto, su asentamiento a una estrategia nacional de desarrollo como la sugerida, descansa en una expectativa de beneficios futuros, que se irán concretando en el largo plazo, que requiere una garantía política efectiva de cumplimiento, sin la cual las condiciones de incertidumbre serían tales que tornarían imposible una redefinición de intereses.

Otro ejemplo de conflicto distributivo, posiblemente más relevante en el contexto de economías poco desarrolladas, es el que se da en torno a los ingresos apropiados por el Estado, provenientes de la explotación de recursos en una situación cuasimonopólica o de gran demanda internacional, como el petróleo. Aquí, la ausencia de una estructura de relaciones económicas que que sirva de base al despliegue del conflicto, implica que, desde la partida,

los procesos y mecanismos de distribución sean extraeconómicos, esto es políticos.

No obstante, las modalidades de resolución de este conflicto, siempre provisorias, admiten alternativas, de las cuales se destacan dos.

Por un lado, es posible que el conflicto tienda a jugarse en términos de la satisfacción de intereses inmediatos, con lo cual la acción estatal distributiva pasa a ser el blanco de los más diversos procesos de influencia y cálculos políticos inmediatistas. Típicamente, la distribución va a adoptar la forma de subsidios, desprovistos de mayor coherencia, salvo la que le otorgue la distribución social de poder.

Esta modalidad de resolución privilegia los procesos de fragmentación de influencias y de representación de intereses, perjudicando la consolidación de intereses más generales, amplios y permanentes. Obstaculiza, por consiguiente, la asignación de recursos a metas de crecimiento y, consecuentemente refuerza el carácter no cooperativo de los distintos conflictos una vez que, por agotamiento o por fluctuaciones del mercado internacional, hay una disminución significativa de los ingresos del Estado.

Así, una modalidad de resolución de conflictos distributivos que, en principio, tendría a preservar la vigencia de formas políticas democráticas, puede tener precisamente el efecto contrario cuando la economía enfrenta coyunturas críticas.

Por otro lado, también es posible que se produzca un desplazamiento del horizonte temporal de referencia que, al redefinir los intereses en juego, posibilite el apoyo a una estrategia nacional de desarrollo.

Sin embargo, para que los grupos sociales consideren conveniente adherir a una estrategia global de esa naturaleza, y actuar en consonancia con ella, es necesario que existan mecanismos generales que impliquen una garantía efectiva de cumplimiento de la estrategia global.

Ahora bien, la planificación puede representar ese conjunto de mecanismos extraeconómicos capaces de efectuar el desplazamiento del horizonte temporal requerido. Pero la gran mayoría de los grupos sociales requieren, adicionalmente, una posibilidad real de contar con oportunidades efectivas de control sobre tales mecanismos. Si quedasen librados a la supuesta buena voluntad de los grupos dominantes o de determinados agentes político-administrativos, podría no ser racional que adhirieran a la estrategia global de desarrollo y, ciertamente, no lo sería que renunciaran a estrategias de corto plazo incompatibles con ella, en pos de beneficios futuros cuya realización adolece de una incertidumbre básica.

Es en este punto donde la participación emerge como una variable clave, en cuanto permitiría institucionalizar el control requerido para que la planificación desempeñe la función arriba esbozada.

Obviamente los grupos sociales podrían lograr ese control recíproco de unos sobre otros y sobre el Estado definiendo estrategias defensivas que se hagan operativas por vías no institucionalizadas. Pero esta opción encierra un potencial disruptivo considerable, cuya actualización puede disminuir significativamente la probabilidad de una evolución democrática regular.

De esta manera, los problemas que plantea la relación entre participación y planificación se pueden reespecificar en términos de las siguientes proposiciones:

a) La participación es una condición necesaria para que la planificación alcance niveles de representatividad más altos, como se mencionó en el capítulo I.

b) Dado el tipo de conflictos distributivos prevaletentes en las situaciones nacionales dependientes, la planificación puede ser una estrategia

glogal satisfactoria para los distintos grupos sociales, en cuanto redefine sus intereses mediante un desplazamiento del horizonte temporal de referencia.

c) Si la planificación desempeña la función mencionada, ello puede reforzar la probabilidad de preservación de formas políticas democráticas.

d) Para que la planificación desempeñe esa función, se requiere que los grupos sociales cuenten con oportunidades efectivas de control sobre ella.

e) La participación ofrece una alternativa institucionalizada para ese control y tiene la ventaja frente a modalidades no institucionalizadas de control, de aumentar la probabilidad de preservación de formas políticas democráticas.

La importancia de la participación parece ser entonces clara. El examen debe desplazarse ahora a la consideración de las modalidades que la participación puede adoptar, y a los problemas que ellas encierran.

B. ACTIVACION Y PLANIFICACION COMPENSATORIA

1. Concepto

Se trata aquí de la planificación orientada a la modificación de la situación social de ciertos grupos, a través de programas y proyectos específicos.

Una estrategia para atenuar desigualdades es el subsidio monetario directo, quedando librada al recipiente la decisión acerca de su utilización. En tal caso, las personas procuran satisfacer sus necesidades a través de los mecanismos ordinarios del mercado, con lo que el problema de la participación no se plantea. La obligación estatal se agota asimismo, en el otorgamiento del subsidio, o en la fiscalización a posteriori de su empleo, si su concesión está sujeta a condiciones.

La identificación de un grupo desposeído es realizada siempre desde afuera del grupo mismo, sea por ideólogos, sea por líderes políticos o científicos sociales, y presenta, con objetivos instrumentales además de éticos y científicos, un modelo simplificado de una compleja realidad.^{11/}

Hay críticas a esa forma de identificación y a la intervención consiguiente, lo que puede conducir a prácticas aun opuestas, pero que comparten el mismo supuesto: en el tiempo inicial, las deficiencias en recursos de poder y competencias tornan casi nula la probabilidad de que el grupo genere autónomamente niveles importantes de organización y, por consiguiente, se requiere de una intervención exógena que implique una superación progresiva de esas deficiencias.

La activación significa una intervención exógena que induce un proceso de organización del grupo, lo que es sinónimo con una mejoría en su posición estratégica, con la generación de recursos de poder y con la adquisición de algunas competencias socioculturales generales.

Idealmente, la activación debería conducir a una fase superior de organización del grupo que posibilitara su participación autónoma y eficaz. Pero dadas las condiciones iniciales y la magnitud de las deficiencias, ese sentido de la activación tiende a diluirse. Así, la activación es a los

^{11/} Marshall Wolfe, "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo", en Rolando Franco, compilador, Pobreza, necesidades básicas y desarrollo en América Latina, CEPAL/ILPES, Santiago, 1980.

grupos desposeídos lo que la participación es a las fuerzas sociales organizadas.

2. El problema general de la activación: la continuidad del esfuerzo

a) La motivación del agente activador

Uno de los problemas típicos de las experiencias de activación es la falta de continuidad que exhiben estas acciones.

Tal continuidad depende, entre otros factores, de la permanencia, la regularidad y la perseverancia rutinaria de la acción del agente activador.

A su vez, esas características suelen depender del tipo de motivación del agente: según sea ética o moral -lo que se podría llamar motivación de solidaridad-; política, de utilizar al grupo como potencial masa de manobra; o burocrática, es decir, cumpliendo un deber funcionario o profesional.

Sin perjuicio de la alta estimación que pueda tenerse por el altruismo y la solidaridad, esa motivación tiende a conducir a esfuerzos de activación entusiastas, pero relativamente efímeros. Cuando no es así la motivación puramente normativa o idealista está acompañada, por lo general, también por un interés organizacional; por ejemplo, el activista tiene que mostrarse exitoso frente a su organización, para así progresar en ella.

La motivación política es la que usualmente orienta las iniciativas globales de activación emprendidas sea por los partidos políticos, sea por los líderes gubernamentales y sus equipos. También ella presenta serios problemas de regularidad y perseverancia rutinaria en la acción, por cuanto responde, por lo general, a necesidades específicas y coyunturales de movilización política, por ejemplo, electorales.

Pero tiene también ciertas ventajas. Por un lado, persigue el logro de objetivos inmediatos, lo que lleva a que se adecúe a la estructura de necesidades manifiestas de los grupos activados y a que no los fuerce a someterse a las preconcepciones del agente activador, acerca de las reales necesidades de los primeros, permitiéndoles incluso obtener logros concretos de manera inmediata.

Otra ventaja es la escala a que se produce el esfuerzo de activación, ya que se comprometen usualmente recursos estatales, lo que da una alta probabilidad de que los grupos-objetivo obtengan ventajas reales.

Ambos hechos tienen importancia para las posibilidades de desarrollo organizacional autónomo de los grupos activados. Si las condiciones exigen la intervención de un agente exógeno, ella requiere que haya un interés que la provoque en una escala adecuada y con una permanencia y regularidad importantes. La motivación política pese a ser irregular y cíclica en sus manifestaciones, muestra una capacidad inigualable para iniciar los procesos de activación.

La operación regular del sistema democrático garantiza a los grupos desposeídos la existencia permanente, aunque cíclica, de interés por activarlos, por cuanto gozan del único recurso de poder que su situación les permite, el voto, y su corolario: la fuerza del número.^{12/}

^{12/} El tema es controvertible. Para una discusión sobre la relación entre autoritarismo y política social (o planificación compensatoria), véase P. Demo, Desarrollo e Política Social no Brasil, Biblioteca Tempo Universitario, Brasília, 1978, pp. 210-214. J. Labbens ha destacado la importancia del voto para grupos sociales análogos en países industriales, J. Labbens, "¿Qué es un pobre?", en R. Franco, editor, Pobreza, necesidades básicas y desarrollo en América Latina, ob. cit.

La motivación burocrática obviamente carece de la virtud recién bosquejada. Librados a sí mismos, los sectores burocráticos no tienen interés ni legitimidad para iniciar procesos de activación a escala nacional. En cambio si el interés político ha generado condiciones iniciales favorables, la acción burocrática, dadas sus características bien conocidas, puede satisfacer los requerimientos de permanencia, regularidad y perseverancia rutinaria en la activación.

De este modo, el problema fundamental del interés del agente activador quedaría resuelto: el juego político conduce a un interés que genera las bases iniciales, mientras que las condiciones de operación de la burocracia posibilitan la continuidad de esa intervención.

Se requiere primero, una institucionalización efectiva, que defina competencias legales y administrativas y permita la especialización de un sector de la administración en el esfuerzo de activación. El grado de éxito que se alcance va a depender, ceteris paribus, de la magnitud de los recursos asignados: cuando ellos son escasos, no hay razón para esperar resultados importantes. Asimismo, dependerá también de la calidad y, especialmente, del profesionalismo de los recursos humanos asignados.

Naturalmente, esa calidad y profesionalismo son directamente proporcionales a la estructura de recompensas y gratificaciones que se esté dispuesto a costear: al igual que en el caso de la magnitud de los recursos, no se ve por qué el esfuerzo de activación va a atraer a profesionales y técnicos de gran calidad, si las remuneraciones son bajas y el trato es discriminatorio respecto de otros sectores de la administración.

Conviene enfatizar esto último, puesto que tanto el prestigio cultural de que goza la motivación de solidaridad, como el carácter más o menos gratuito de los recursos que ella tiende a movilizar, tornan altamente seductoras aquellas soluciones consistentes en una seudoprofesionalización del esfuerzo de activación.

El caso más típico en este sentido consiste en utilizar activistas nominalmente incorporados a la burocracia estatal, lo que permite ilusionarse con que se ha creado una categoría especialísima de funcionarios que fusionan el entusiasmo y la generosidad provocados por la motivación de solidaridad con el rigor y dedicación a la tarea propios del burócrata eficiente. Lo más probable es que sinteticen los peores defectos inherentes a uno y otro rol.

b) Los rasgos básicos de los grupos activados

La continuidad del esfuerzo de activación se ve también afectada por las características básicas de los grupos que se busca movilizar.

En efecto, el bajo nivel y la baja calidad organizacionales de que se parte, conjuntamente con las escasas competencias socioculturales generales de que están provistos, hacen que su propensión a la desmovilización sea muy alta.

Este ciclo de activación-desactivación podría hipotetizarse de la siguiente manera.

En el momento inicial, el agente activador promueve esfuerzos de participación para la satisfacción de algún interés propio del grupo. Puede suponerse que esa participación inicial es efectiva, esto es, implica una intervención real y decisiva en la definición de medios y metas.

Sin embargo, las carencias organizativas y de competencias ya anotadas hacen que la participación devenga en meramente simbólica. Es posible que genere gratificaciones también simbólicas, reforzando así el estímulo a participar. En ese caso, puede adquirir un grado de continuidad importante, asegurando el progreso de la organización emergente.

Pero, dada su naturaleza, es modalidad de participación no significa un real proceso de aprendizaje que permita superar la carencia de competencias del grupo y, por ello, la participación puede devenir en ritualismo.

Probablemente, la ausencia de logros efectivos o derivados de la participación simbólica conducirá a procesos de frustración, que pueden culminar en apatía.

A su vez, ésta aumentará el grado de ineficacia de la participación, lo que traerá consigo mayor frustración, y así sucesivamente. El desenlace puede ser entonces la desactivación.

Este ciclo permite destacar algunos de los problemas que enfrenta el agente activador.

Por una parte, es necesario que exista proporcionalidad entre el nivel de competencia del grupo y el tipo de tareas, lo cual está relacionado, a su vez, con la naturaleza del interés en torno al cual se fomenta la participación.

Por otra, también puede caerse en ese ciclo por exceso de realismo. En efecto, se ha destacado que los grupos más desposeídos tienden a desmovilizarse súbitamente en cuanto alcanzan determinadas ventajas específicas. Si la meta es lograr un actor social relativamente dotado de competencias y recursos organizacionales, hay que definir un interés que pueda operacionalizarse en metas adecuadas a las competencias del grupo, pero lo suficientemente amplio para generar expectativas que vayan más allá del logro de tales metas, cuidando a la vez de que ellas no sean tan elevadas como para inducir frustración cuando se los compara con los logros.

De esta manera, la cuestión acerca del tipo de problema en torno al cual se desarrolla el proceso de activación pasa a ser esencial.

3. El modelo que subyace a la activación

a) ¿Culturalismo versus modelos de intereses?

Hay una tendencia generalizada en los proyectos participativos a emplear una perspectiva culturalista, basada fundamentalmente en las actitudes, valores, orientaciones subjetivas o contenidos de conciencia que supuestamente son peculiares al grupo social en cuestión. A partir de ellos se postulan comportamientos funcionales a la reproducción de su situación social o constitutiva de ella.

De tal diagnóstico deriva usualmente una estrategia de activación de carácter eminentemente educativo (o indoctrinador), que persigue la transformación subjetiva de las personas que componen el grupo y que llevaría finalmente, a la emergencia o implantación de nuevas pautas culturales. En síntesis, no habría transformación social sin una previa "reforma de los espíritus".

Ejemplos de esta modalidad de análisis son la cultura o subcultura de la pobreza 13/ y el énfasis que se pone en el egoísmo, o el individualismo, o cierto tipo de personalidad y, en sus versiones menos sofisticadas, simplemente, en la existencia de una "mentalidad campesina" peculiar, cuando se

13/ Para una revisión sintética de sus principales características y del debate originado en torno a esa teoría, véase P. Townsend, Poverty in the United Kingdom, Penguin Books, 1979, pp. 65-71

estudia la organización popular agraria.^{14/}

La estrategia de activación que deriva de este tipo de análisis privilegia los aspectos de comunicación entre agente activador y grupo objetivo, lo que se refleja en el uso de nociones como "concientización" y otras análogas.

La orientación alternativa recurre a los denominados modelos de intereses, suponiendo que la acción personal o colectiva constituye fundamentalmente, un intento por resolver problemas que giran en torno a la satisfacción de necesidades, sea de expresión verbal, musical o corporal, de identidad cultural o étnica, etc.

No obstante, cabe suponer que los problemas generados por el tipo de situación social a que están comúnmente referidos los esfuerzos de activación, son de una índole bastante restringida y, probablemente, de un contenido material muy inmediato.

Se acepta que los diversos grupos sociales no difieren esencialmente entre sí en cuanto a las dimensiones subjetivas. En definitiva, existirían ciertos principios cognitivos compartidos por la casi totalidad de las personas, que permitirían postular una racionalidad básica común. Los elementos diferenciadores entre los grupos sociales son otros, principalmente, el tipo de restricciones que opera sobre la acción personal o colectiva, y las diferencias en posición estratégica y en la distribución de competencias socioculturales al interior del grupo (leer y escribir, expresión verbal, conocimientos adecuados al desempeño de tareas diversas, etc.) que de aquellas deriva.

Desde el punto de vista de esta modalidad de análisis, una activación exitosa supone haber identificado una forma de acción colectiva adecuada para atacarlos, que considere las restricciones operantes: se trata, en fin, de una estrategia para posibilitar el desarrollo organizacional del grupo.

Los dos tipos de modelos reseñados constituyen casos polares. En la práctica, sin embargo, un modelo "culturalista" siempre contendrá referencias a intereses y necesidades y, a la inversa, un modelo de intereses no podrá dejar de tomar en cuenta dimensiones culturales.

No obstante, en cualquier experiencia siempre existirá también una predominancia básica de uno u otro y, en definitiva, la estrategia de activación que se escoja va a estar fuertemente determinada por esa opción.

b) ¿Armonía versus conflicto?

Algunas experiencias de activación tienden a utilizar modelos que creen posible un desarrollo simultáneo y armonioso de los distintos intereses que interactúan en una situación social dada.^{15/} Otros consideran más eficaz partir de la noción de intereses conflictivos.

Ciertamente, lo más frecuente es que los problemas suscitados por una situación social tengan un contenido conflictivo, por lo menos latente.

De hecho, se hace difícil concebir que los grupos más desposeídos puedan abordar problemas de cierta envergadura sin que esos contenidos

^{14/} C. Erasmus, "Agrarian Reform: A Comparative Study of Venezuela, Bolivia and Mexico", en D. B. Heath et al., eds., Land Reform and Social Revolution in Bolivia, Praeger, 1969; E. Fromm y M. Maccoby, Social Character in a Mexican Village, Prentice-Hall, 1970.

^{15/} G. Huizer, "The Strategy of Peasant Mobilization: Some Cases from Latin America and Southeast Asia".

conflictivos latentes se pongan de manifiesto y, asimismo, generen casi automáticamente, la hostilidad de otros intereses organizados.

Una estrategia de activación basada en un modelo de conflicto intencional, precisamente, utilizar estas premisas para poner en marcha dinámicas que conduzcan al fortalecimiento organizacional del grupo.

Un modelo de tal tipo puede, por una parte, elevar el grado de cohesión interna del grupo, a través de la individualización de "enemigos naturales" o grupos de referencia negativos y, por otra, puede contribuir a que el grupo consolide una organización representativa de sus intereses a través de la cual manifieste sus resentimientos, canalizándolos de manera más efectiva.

No obstante, tal modelo también puede provocar efectos negativos, como la reacción suscitada de los intereses antagónicos organizados.

Ello puede hacer también que el grupo activado cobre conciencia de las características reales de su situación, mejorando así sus capacidades socio-culturales, mediante la adquisición de un mapa cognitivo más adecuado aunque ello de poco serviría en el caso de un desenlace catastrófico.

Por otro lado, la acentuación de los contenidos conflictivos puede generar hostilidad respecto del grupo y enajenarle posibles apoyos de otros actores, no involucrados directamente en el conflicto. Así, se ha destacado que en la oposición entre campesinos y propietarios, los primeros pueden terminar enajenándose el apoyo de los pequeños propietarios o artesanos, en virtud de una apreciación negativa del potencial disruptivo de esa oposición. Obviamente, ello disminuye las posibilidades de coalición del grupo, recurso de poder importante una vez alcanzados determinados niveles de organización.

c) Restricciones y grados de libertad a la acción colectiva

Una de las debilidades importantes de las experiencias de activación está en la no consideración de las relaciones sociales de intercambio y de poder, que imponen restricciones a la acción personal o colectiva, cuando se simplifica excesivamente el análisis, utilizando un modelo que considera al grupo objetivo como si fuera una entidad social aislada, que existe independientemente de otros actores.

Por consiguiente, el modelo debe intentar describir la inserción del grupo en su sociedad, considerando tanto los tipos de relaciones que lo vinculan con los restantes actores relevantes, como las dinámicas concretas que se desarrollan a partir de esas relaciones.

El éxito del esfuerzo de activación depende, en gran medida, de la bondad del análisis sobre la situación.^{16/}

Esta necesidad de conocer el marco en que se inserta el grupo viene impuesta no sólo por el hecho de que toda acción colectiva enfrenta restricciones, sino porque ese análisis permite identificar las posibilidades de transformación de la red de relaciones sociales del grupo.

En la gran mayoría de los casos, tales relaciones tienden a ser precarias,^{17/} por lo que casi siempre existe la posibilidad de que el agente activador cambie la situación.

^{16/} En este sentido, un paradigma metodológico se encuentra: A. Bharudi, "A Study of Agricultural Backwardness under Semifeudalism", Economic Journal, Vol. 83, 1973, pp. 120-137, citado por R. Boudon, La Logique du Social, Hachette, París, 1979.

^{17/} Un ejemplo paradigmático para la metodología en el tratamiento de estas cuestiones lo constituye T.C. Greaves, "The Patronproletarian Nexus".

4. El grado de organización preexistente

Se sostiene con frecuencia que los grupos más desposeídos están provistos de formas de organización desarrolladas espontáneamente que les permiten enfrentar tales problemas.

En consecuencia, hablar de su atomización o de sus carencias organizacionales constituiría un error, derivado de la ideología y la cultura dominantes incapaces de reconocer otras formas organizacionales.

Esta proposición puede ser cierta en el caso de grupos rurales, especialmente si se trata de poblaciones étnicamente diferenciadas respecto de las mayorías nacionales o respecto a grupos dominantes y minoritarios. Pero nada garantiza que ellas sean adecuadas, para enfrentar los problemas que plantean los procesos de modernización, expansión e irrupción capitalistas.

El que hayan logrado estabilizarse implica, de algún modo que son funcionales a la reproducción del status quo prevaleciente, pero son esos efectos, precisamente, los que hacen que la situación sea evaluada como indeseable y los que motivan el esfuerzo de activación.

Por consiguiente, es probable que esas formas organizacionales requieran ser redefinidas o readecuadas, si se persigue transformar la situación.

En el caso de los grupos urbanos parece razonable insistir en la hipótesis de un vacío organizacional, lo que no quiere decir que el agente activador enfrente siempre una situación caracterizada por la ausencia de organización. Así se comprueba frecuentemente la presencia de cierta organización en las experiencias de desarrollo comunitario. Típicamente, es el caso de la comunidad organizada en torno a la parroquia local o inducida por una asociación religiosa.

Estos ejemplos no invalidan la hipótesis general acerca de las carencias organizacionales de estos grupos, sino que refuerzan la noción de la necesidad de una intervención exógena, capaz de inducir esos niveles de organización.

C. PLANIFICACION ESPACIAL DESCENTRALIZADA

1. Conceptos y problemas

Otro ámbito específico de vinculación entre planificación y participación lo constituye la distribución o transferencia del poder a las comunidades territoriales, generalmente a niveles comunales y regionales.

En teoría, esta transferencia de poder a las unidades político-territoriales menores del Estado-nación, procura devolver a los integrantes de dichas unidades, el poder de participación en las decisiones que les afectan.

En este aspecto hay diferencias de importancia entre los países. Así, basándose en un criterio jurídico formal innegable, existen varios Estados-nación de carácter federal. Con razón se ha dicho que la gran tarea de los Estados federales es realizar justamente el federalismo, teoría y método, por excelencia, de distribución del poder territorial.^{18/}

^{18/} Allan R. Brewer-Carías. Política, Estado y Administración Pública, Editorial Ateneo de Caracas. Editorial jurídica venezolana. Caracas, 1979, p. 15.

También es posible destacar casos de países que, en razón de variados procesos, cuentan con varias regiones y centros urbanos relativamente similares.

Con todo, en el caso latinoamericano típico, como es sabido, hay una ciudad primada que concentra un alto porcentaje de la población, lo que tiende a agravarse, según indican las tendencias.

El síndrome concentrador se acompaña de una centralización de las instituciones burocráticas encargadas de prestar servicios públicos nacionales.

Las estrategias político-administrativas descentralizadas en boga son sólo técnicas de desconcentración de las instituciones burocráticas y no pretenden, por lo general, transformar las modalidades de toma de decisión, mediante el aumento de la capacidad de autogobierno regional o comunal.

Los planificadores regionales perciben que los esfuerzos por construir polos de desarrollo o las técnicas de amenagement du territoire no resisten los impactos cambiantes que derivan de la concentración industrial y urbana y de los efectos de la transnacionalización. Reclaman el recurso a la política para demitificar a las teorías y métodos de planificación regional de origen neoclásico y keynesiano.

Sin embargo, sin desconocer la centralidad de los procesos de origen exógeno y su impacto concentrador, la falta de consideración de las peculiares instituciones políticas vigentes acarrea dos efectos perversos: lo burocrático se supone instrumental y como tal, adecuado a todo proyecto político, y la participación queda desligada de una integración orgánica al esquema institucional. Ambos efectos alejan la práctica del autogobierno y su eventual proceso acumulativo y condenan a la participación a ser un momento de movilización, sujeto a los cambios de signos de los ciclos políticos.

Por lo anterior, parece fructuoso concebir al proceso de planificación regional a partir de un sujeto o agente, la región, concebida prácticamente como un movimiento social de identificación y reivindicación. Bajo esta concepción, la región es un proceso que recorre diversos umbrales hacia su autonomía, conquistada en una negociación con el gobierno central desde una posición avalada por sus recursos propios de poder.

Diversos indicadores muestran la capacidad efectiva de la colectividad territorial: la desconcentración de los servicios es un logro rudimentario si se le contrasta con las modalidades de descentralización efectiva. Es posible que tal concepto de región no dé cuenta de ciertas áreas que carecen del trasfondo histórico, social y cultural de las regiones que conocieron períodos de auge y de posterior decadencia.

Indudablemente, regiones y comunas son de naturaleza heterogénea. La antigua división urbano-rural no identifica la propia del conglomerado metropolitano.

El problema de fondo de la planificación territorial descentralizada consiste en integrar una fórmula que, teniendo en cuenta la gravitación de los procesos económicos globales internos y externos, define normas de acción viables para el proceso de descentralización.

2. La región como actor social de la planificación: la heterogeneidad regional

En los planes de desarrollo se menciona, frecuentemente, a los Consejos Regionales de Desarrollo u otros entes similares, a los cuales se les asigna la tarea de coordinar los esfuerzos de planificación de la región o regiones del país respectivo.

En la generalidad de los casos, las experiencias de dichos organismos han sido poco notorias. Sin embargo, han llamado la atención algunos casos excepcionales, que corresponden, por lo general, a regiones actualmente deprimidas que perdieron su autonomía política y económica, debido a las mutaciones económicas derivadas de la inserción en los mercados mundiales.

Este trasfondo de frustración suele o puede generar un tipo de movimiento social de identidad regional.

Al analizar las experiencias de participación social en el plano regional, conviene tener en cuenta, como anota Boisier, estos elementos:

- a) la identificación de las potencialidades regionales;
- b) los proyectos en marcha en la región así como nuevas ideas de proyectos que habrán emergido del propio diagnóstico;
- c) la información en cuanto a objetivos, políticas, programas y proyectos contenidos en lo que se denominó como status regional, es decir, la información del plan o de la estrategia nacional de desarrollo regional.^{19/}

Definida la región como actor social del proceso de planeación surgen dos cuestiones de importancia.

La primera, radica en que no todas las regiones presentan raíces históricas con un potencial movilizador. Las hay, en las periferias nacionales, que son creaciones casi ex nihilo, que todavía no han logrado socializar culturalmente a sus habitantes. Tal situación se asemeja a la de ciertas comunidades marginales deprimidas que requieren imperiosamente una activación exógena de carácter compensatorio.

La segunda cuestión exacerba la heterogeneidad regional. Se podría plantear de este modo: ¿las desigualdades regionales reproducen las diferencias de clases y estratos sociales de la sociedad nacional o agregan un ingrediente específico, diferente a las divisiones funcionales del proceso productivo? Como es obvio, el debate se refiere a la causación social de las inequidades y no al hecho obvio de que las regiones presentan, a través de los indicadores convencionales de medición, diferencias intrarregionales de importancia.

Sin negar que se trata de una diferencia interpretativa profunda, hasta ahora se carece de evidencias empíricas en torno a los movimientos sociales de reivindicación que permitieran acotar mejor una pregunta que averigüe por las determinaciones "en último término".

De hecho, los que otorgan una menor gravitación al marco regional como factor de desigualdad están de acuerdo en que la acción social de la planificación debe también inscribirse en un marco regional.

Existe una opción: la especificidad de la planificación participativa territorialmente descentralizada. Como se verá más adelante, la opción está fundada en una teoría de rango intermedio, que intenta descentralizar los conflictos, a fin de evitar su plétora en la cúpula del sistema.

^{19/} Sergio Boisier, ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, ILPES, Santiago, 1978, pp. 47 y 48.

Sea como fuere, diversas vertientes teóricas y experiencias prácticas, han llevado a concebir la región como un actor social de la planificación nacional. Este nuevo énfasis colocará la distribución espacial del poder en el eje de las discusiones futuras.

3. Las diversas modalidades de gestión comunal

A diferencia de la región, la comuna, como núcleo de decisiones de lo político y económico, tiene raíces en América Latina desde el período colonial. Pero, pese a ello, una teoría de la gestión comunal requiere actualmente una diversificación considerable. A las diferencias tradicionales entre comunas urbanas y rurales, se agrega ahora la diferencia entre las integradas espacialmente a centros metropolitanos y el resto de las comunas urbanas. Desde la perspectiva de la planeación participativa esta diversidad de contextos implica modalidades diferentes de gestión y participación.

Por de pronto, en los centros metropolitanos se comprueban dos movimientos contradictorios: por una parte, los servicios e instituciones públicas tienden a fusionarse o, al menos, a coordinarse burocráticamente y, de otra, la comuna, como ámbito de participación tiende a descentralizarse o subdividirse en unidades menores, como las juntas de vecinos y otras asociaciones voluntarias.

Ambas tendencias se manifiestan en todo el continente, con grados y niveles de implantación diferentes, según los casos nacionales.

Pese a la diversidad de regímenes políticos, ambas tendencias son una necesidad funcional de la gestión metropolitana. En efecto, la multiplicidad de servicios, o la asignación de competencias legales y burocráticas a diversas instituciones, constituyen obstáculos adicionales a las tareas de planeación del transporte público, el aseo urbano, las acciones contra la contaminación ambiental, etc. A su vez, la dimensión metropolitana requiere unidades menores que la comuna para reconocer los problemas, las expectativas y las demandas de los habitantes. En diversos países se ha reconocido a las juntas de vecinos como sujetos de Derecho público y es posible hipotetizar que tales unidades de agrupamiento tendrán difusión continental.

Lo específico de la pertenencia a la junta de vecinos de carácter metropolitano es su adscripción marcadamente territorial, con excepción de las organizaciones de los marginales urbanos, en los cuales reaparecen las necesidades y reivindicaciones funcionales, v. gr., empleo, etc. En cambio, en las comunas urbanas que no tienen carácter metropolitano y en las comunas rurales, la adscripción integra necesidades y reivindicaciones funcionales y territoriales, con gravitación mayor de las funciones.

Como se comprenderá, la diversidad de comunas implica modalidades burocráticas específicas para la gestión de cada tipo, cada una de ellas con sus propias formas de participación social.

La literatura sobre los regímenes municipales es abundante, aunque predominan los estudios jurídicos con tendencia a uniformar nacionalmente las normas y competencias de las comunas. Hasta ahora, los problemas metropolitanos no son articulados con vista a una teoría política del gobierno de los conglomerados urbanos. Ciertamente, dicha teoría será muy dependiente de la modalidad de régimen político nacional.

La teoría democrática enfrenta el mayor desafío de las realidades metropolitanas, ya que existe una especie de afinidad electiva entre autoritarismo y conglomerados urbanos. Por de pronto, parecieran imponerse modalidades de gestión a través de la representación política y social. Las formas de democracia directa o de autogobierno parecen ser prácticamente

imposibles en la gestión de los servicios metropolitanos. Sin embargo, instituciones originadas en la democracia directa, como la consulta y el referéndum podrían ser modalidades de decisión participativa, altamente funcionales para optar entre alternativas que comprometen el futuro de dichas urbes.

En los casos de centros urbanos menores y de comunas rurales, el potencial participativo surge del entrecruzamiento de demandas funcionales y territoriales. La educación, la salud y la vivienda representan áreas en que, por excelencia, necesidades y demandas específicas coinciden geográficamente con el entorno comunal, posibilitando que los propios órganos de gestión municipal puedan dedicarles atención prioritaria.

En líneas generales, la comuna no está pensada como parte integrante de un sistema descentralizado territorialmente. Su antiguo origen, en lugar de constituir una fuente de socialización en el autogobierno ha provocado, ante los intensos cambios ocurridos en la sociedad latinoamericana, modalidades de integración armónicas o inorgánicas a las estructuras del poder nacional. ¿Es posible que los municipios latinoamericanos tengan elementos que permitan desarrollar una experiencia comunal valiosa?

4. El costo y el contenido de la descentralización territorial

Las necesidades que apremian a los gobiernos han desplazado la cuestión de la distribución del poder territorial. En muchos casos, el tema es una ocasión de retórica para fines de legitimización y apoyo de los habitantes de las áreas y provincias deprimidas. Un indicador sustancial de la falta de interés real en la descentralización es la carencia de evaluaciones que permitan visualizar magnitudes económicas y períodos de tiempo para consolidar dicho proceso y, en fin, una pormenorización del contenido efectivo del impulso descentralizador. Sólo así se podrían comparar las virtudes de un proceso de tanta envergadura que compita con otros, respaldadas, al menos, por la experiencia y con ciertas apreciaciones de magnitud.

Por lo demás, es altamente probable que una descentralización territorial efectiva implique, durante cierto período de tiempo, altos costos en el desempeño global del sistema económico. Es bien difícil hipotetizar algo más o pretender signarle una ponderación al costo, en términos de producto geográfico bruto u otra medida global. ¿Cuáles son las razones en que se basa tal hipótesis? Fundamentalmente, la carencia de una masa crítica de funcionarios idóneos que garanticen al menos, la mantención de los niveles de eficiencia en la gestión burocrática descentralizada.

Este temor latente acarrea que las metas descentralizadas hayan sido, hasta ahora, muy circunspectas. Esto es particularmente grave para el aprendizaje de la participación ya que por muchos esfuerzos de capacitación que se desplieguen, lo cierto es que, como toda práctica social, la única manera de aprender a participar es practicando, con todos los riesgos de ensayo y error, inherentes a las experiencias humanas.

Otro problema constitutivo al aprendizaje de la participación territorial radica en que no es posible asimilar la desconcentración y la descentralización efectiva. Nada indica que se trate de un continuum o de umbrales ascendentes, que se transitan a partir de la desconcentración de los servicios, alcanzando más adelante formas superiores de autogobierno. En efecto, la desconcentración consiste en otorgar a un servicio público un poder de decisión dentro de una esfera territorial determinada. Tal modalidad puede ser funcionalmente eficiente para la administración de los

servicios y, normalmente, significará una mejoría en las relaciones entre la burocracia oferente y los usuarios. Sin embargo, ello no implica que los beneficiarios del beneficio aprendan de la participación.

La descentralización efectiva es participación en el poder de decisión y, como tal, cualesquiera sean sus modalidades, implica transformación de las estructuras del poder. Al interior de las formas de descentralización es posible referirse a un continuum de esferas de competencia de las colectividades locales. Dichas competencias se refieren a materias financieras, al establecimiento de prioridades en las necesidades de equipamiento comunitario, a materias educacionales y sanitarias, etc. Su variedad deriva no sólo del ámbito de la competencia, sino también de los grados variables en que el gobierno central ejerce jurisdicción correctiva o tutela sobre las autoridades de menor rango político. En especial, son decisivas las competencias financieras ya que es posible, como ocurre en otros países, que las autoridades comunales y regionales dispongan del poder de establecer ciertos impuestos territoriales o también contratar empréstitos que deben servirse a través de diversas modalidades, sólo por los beneficios de los fondos contratados, sin traspasar el servicio de la deuda al resto de los contribuyentes.

Como podrá apreciarse la elección de una modalidad de descentralización implica riesgos de importancia para el desempeño global del sistema. De ahí que resulte necesario clarificar con antelación los contenidos reales que se postulan como descentralización ya que, a menudo, no son más que reformas administrativas dictadas por imperiosas necesidades de los servicios.

5. Los supuestos de la planificación territorialmente descentralizada

Como ya se anotó, en los orígenes de las teorías participativas, la autogestión industrial y el autogobierno comunal y regional eran concebidos como un proceso único. La dinámica de la industrialización y la urbanización desdobló las modalidades de participación. Cada vez más, ellas tienden a distinguirse en razón del diferente tipo de gestión que implican.

En el proceso global de cambio social, las formas políticas de las instituciones y los intereses sociales, derivados básicamente de la inserción en la esfera productiva, no coinciden necesariamente. Un caso muy notable en este sentido lo constituye la reivindicación de los propietarios rurales de la comuna autónoma, durante la época de dominación oligárquica.

Mas en general, como anotó Vedel, el federalismo ha alimentado en el pasado y alimenta aún en el presente tanto al pensamiento político de derecha como al de izquierda.^{20/} No debe colegirse que los desajustes entre las estructuras de poder económico y político sean irrelevantes.

Su primer objetivo es descentralizar los conflictos, impidiendo que se acumulen en la cúpula del sistema nacional de planeación, cuya tarea principal es proveer una base teórica de opciones para las negociaciones de las organizaciones sindicales y patronales. Para mantener el conflicto dentro de límites razonables es indispensable que existan diversas instancias de concertación y que, incluso, otros cleavages como los provenientes de las desigualdades regionales, puedan ser procesados con más o menos independencia del conflicto principal. Si la tensión propietarios-asalariados redefiniera todos los conflictos, no cabe duda que las posibilidades de

^{20/} Georges Vedel, El Federalismo, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, p. 33.

negociación serían mínimas.

Un segundo objetivo de más largo alcance, perfectamente conciliable con el anterior, hace al aprendizaje del autogobierno.

Todos los correctivos sugeridos para que los enunciados tecnocráticos de las opciones y cursos de acción sean asequibles a los sujetos de la decisión, serán inútiles si no aumenta simultáneamente la capacidad -en número de personas y en calificación política y técnica- para acceder a la lógica inherente a las decisiones. Dicha lógica procede de las restricciones y del campo acotado que abre un curso de acción. Sin una empatía básica con ese modo de razonar, lo más probable es que las decisiones de planificación sean otorgadas más que participadas.

Un tercer objetivo de menor significación, es puramente funcional: los límites de la centralización. En efecto, aun los sistemas autoritarios para llevar adelante algunas de sus políticas requieren el concurso de la población. La modalidad de otorgamiento burocrático para ser eficiente requiere perfeccionarse con el apoyo o, al menos, con ciertas conductas de respuesta de la población. Lo mismo ocurre con la dominación territorial ya que más allá de cierto punto, la desactivación inherente a la lógica autoritaria provoca niveles de apatía completa e implica costos burocráticos crecientes.

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD PARA LA SALUD

Emanuel de Kadt */

I. ATENCION PRIMARIA DE SALUD (APS) Y PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

A fines de 1977, el UNICEF y la OMS copatrocinaron la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, realizada en Alma Ata, URSS. La declaración allí adoptada por unanimidad (OMS, 1978) constituye la base para alcanzar "la salud para todos en el año 2000". Han pasado, al parecer, los días en que la atención se centraba exclusivamente en los servicios hospitalarios de las grandes ciudades y en que la respuesta a los problemas de salud de la población se hacía solamente a través de la medicina (curativa y preventiva). Ahora, en cambio, se enfatizan las necesidades básicas de salud de los pobres, todavía predominantemente rurales, utilizando un enfoque "intersectorial" que vuelve disponibles y accesibles para ellos los servicios básicos de salud. Este enfoque va más allá de las actividades médicas convencionales y busca involucrar a la gente misma. Todo esto hace pensar que la participación de la comunidad para la salud se ha ubicado en el centro del escenario.

La expresión "participación de la comunidad" se refiere a arreglos, a menudo informales, que proporcionan un rol más activo en la promoción de la salud a miembros de la comunidad y a organizaciones en las cuales ellos participan, tales como cooperativas, grupos religiosos, asociaciones de padres, etc. En la actualidad comúnmente se piensa que la misma gente debe representar un papel más importante tanto en la identificación de los problemas de salud como en la búsqueda de soluciones apropiadas y eficientes desde el punto de vista de los costos.

*/ Sociólogo, Institute of Development Studies, Sussex, Reino Unido.

II. UNA BREVE PERSPECTIVA HISTORICA: EL MOVIMIENTO DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y LA CONCIENTIZACION

En el campo de la salud, el interés en la participación de la comunidad puede ser relativamente nuevo,^{1/} pero ella ha sido discutida y promovida como un elemento de desarrollo por más de treinta años. Han habido dos tendencias principales: el movimiento de desarrollo de la comunidad, con su apogeo en los años 50 y principios de los 60, y el interés en la participación de la comunidad a través de la concientización, un fenómeno principalmente latinoamericano de los años 1960 y principios de los 70.

El movimiento de desarrollo de la comunidad fue activo sobre todo en Asia, especialmente en la India, y en Africa, donde se lo conoció como animation rurale en la parte francófona del continente. El énfasis dado a la importancia de involucrar a la gente en su propio desarrollo proporcionó un contrapeso significativo a la filosofía sobre el desarrollo predominante en la época, que prestaba poca atención a las consecuencias sociales y humanas de promover el crecimiento económico a través de proyectos intensivos en capital a gran escala. El movimiento del desarrollo de la comunidad percibió el efecto limitado de tales proyectos, consecuencia inevitable de que forasteros impusiesen esquemas de desarrollo que no correspondían a las necesidades sentidas por la población, o que tratasen de "inducir" necesidades intentando conseguir que la gente aceptase lo que otros habían ya decidido por ellos.^{2/}

Este modo de enfocar el desarrollo de la comunidad desarrolló metodologías tendientes a promover la creatividad inherente de la gente y a involucrarla en nuevas formas de hacer las cosas. Su éxito fue limitado, debido quizás a que supuso la existencia no solamente de consenso respecto a las necesidades y aspiraciones de las comunidades, sino también una relativa homogeneidad socioeconómica. El movimiento de desarrollo de la comunidad difícilmente reconoció alguna vez las diferencias de intereses existentes entre diferentes miembros de la "comunidad" a ser "desarrollada". Especialmente notable fue que no se percibieran tales diferencias en términos de su control sobre los recursos escasos como la tierra, o sobre el acceso al trabajo y a otras oportunidades para ganarse la vida. Tampoco observó las desiguales relaciones (de clase) predominantes al interior de muchas "comunidades". De este modo no comprendió la dinámica social -y política- fundamental de las comunidades en muchas partes del mundo.

Aquellos que promovieron la concientización de las masas en América Latina no incurrieron en ese error. Partieron, precisamente, de reconocer la existencia de desigualdades socioeconómicas, la generación de ellas a partir del sistema económico y su apuntalamiento por el Estado. Consideraron que los pobres y explotados necesitaban ser ayudados para tomar conciencia de su situación, y confiaron en la educación para realizar esta

^{1/} La participación de la comunidad en problemas de salud ha captado ampliamente la atención de las agencias internacionales y gobiernos nacionales desde principios y mediados de los años 70, aunque se la había promovido anteriormente en China y en algunos otros países socialistas, así como en proyectos a pequeña escala, a menudo manejados por organizaciones no gubernamentales, llevados a cabo en otros lugares. Ver Djukanovic y Mach (ed), 1975 y UNICEF/OMS (de próxima aparición).

^{2/} Un estudio útil sobre el tema puede encontrarse en Batten (1974).

tarea. El nombre de Paulo Freire está fuertemente asociado con este enfoque.^{3/} La cuestión de la organización y movilización de las masas, para que la conciencia pudiera convertirse en motor del cambio, estuvo condicionada fuertemente por la situación local en cada caso. En los años 1960 se promovieron ampliamente uniones de campesinos o ligas de productores, pero la salud fue también un punto de entrada en algunos sitios, especialmente en Perú.^{4/}

Los promotores del desarrollo de la comunidad obtuvieron poco, debido a que descuidaron las relaciones de desigualdad, conflicto y poder. Los concientizadores, si bien no descuidaron la importancia de estos factores estructurales, sostuvieron puntos de vista más que optimistas, algunos cuasi ingenios, sobre las reacciones políticas que sus actividades iban a provocar en la gente y el poder de ésta, para superar las limitaciones.

Pese a todo, debe reconocerse que se adelantaron al pensamiento corriente por entonces sobre la promoción de la salud. Sólo recientemente los "ideólogos internacionales de la salud"^{5/} han comenzado a reconocer la importancia de factores socioeconómicos más amplios, aunque encuadrándolos todavía fuertemente en la necesidad de "colaboración intersectorial", es decir, que los involucrados en programas de salud trabajen con otras agencias gubernamentales encargadas de las obras públicas y el suministro de agua, el desarrollo rural y la agricultura, o la educación. Aún no se ha enfatizado mucho respecto al telón que colorea toda la promoción de la salud, esto es, la existencia de relaciones económicas que crean desigualdades en la riqueza, el poder político, los ingresos, la educación y, consecuentemente, en la salud. Las desiguales "oportunidades de salud" derivan de "oportunidades de vida" desiguales.^{6/} Los concientizadores, dejando de lado su ideología política, se dieron cuenta de que la participación de la comunidad para la salud podría ser significativa solamente tomando en consideración las cuestiones básicas de la economía política de la salud.

III. DIMENSIONES DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

El creciente interés en la participación de la comunidad en diferentes áreas, ha dado recientemente como resultado varios documentos que tratan de poner algún orden en un campo cada vez más confuso. Cohen y Uphoff al estudiar la literatura sobre la participación en el desarrollo rural, encuentran que el concepto tiene "popularidad sin claridad" y está sujeto a "caprichos crecientes y a muchos alardes verbales" (1980:213). Presentan tres dimensiones básicas de la participación: 1) qué tipo de participación está siendo considerado; 2) quién está participando; 3) cómo está ocurriendo la participación. Susan B. Rifkin (1980) ha producido una antología útil sobre salud, desarrollo y participación de la comunidad. Además de su propia introducción, varios capítulos analizan diferentes aspectos y argumentos relativos al compromiso de la comunidad en la salud. No se intentará aquí un análisis exhaustivo de las dimensiones y contextos de la participación de la comunidad para la salud. Solamente se destacarán los factores más importantes.

^{3/} Ver Freire (1976).

^{4/} Un buen ejemplo es el proyecto de salud en "Villa El Salvador" de Lima, descrito por Müller (1980).

^{5/} Notablemente UNICEF y OMS.

^{6/} Para una breve discusión de estos conceptos ver De Kadt (1974:129).

Basados en parte en Cohen y Uphoff, se discutirán los siguientes factores:

1. Qué tipo de participación
 - en implementación (a través de contribución de recursos o enlistamiento de miembros de la comunidad)
 - en la toma de decisiones.(Sección IV).
2. Quién está auspiciando la participación
 - el gobierno
 - organizaciones no gubernamentalesy cuál es su orientación sociopolítica:
 - mantenimiento del statu quo
 - reforma o transformación del sistema social(Sección V).
3. Cómo está estructurada socioeconómicamente la comunidad:
 - en forma relativamente homogénea
 - en forma relativamente segmentada o estratificaday cuál es su contexto sociopolítico:
 - el gobierno apuntala las desigualdades socioeconómicas,
 - se trata de un gobierno reformista o radical interesado activamente en reducir las desigualdades(Sección VI).

IV. LA NATURALEZA DE LA PARTICIPACION

1. Participación en la implementación

Para justificar la participación de la comunidad para la salud en los países en desarrollo, se argumenta que los recursos públicos son insuficientes para extender los servicios básicos de salud a quienes carecen de acceso a los mismos. Hay múltiples ejemplos en diversas partes del mundo de proyectos y programas de agencias gubernamentales y voluntarias e incluso dinero para mejorar la salud. Müller (1980) da ejemplos recientes de experiencias en América Latina, como la construcción de la farmacia en Villa El Salvador de Lima levantada por la gente. En este contexto, también son importantes los esquemas locales de seguro de salud, por medio de los cuales las comunidades contribuyen a los costos de medicamentos o incluso a la remuneración de trabajadores de salud locales.

Más allá de las contribuciones comunitarias en dinero, materiales o mano de obra, la manifestación más frecuentemente mencionada de participación de la comunidad en la incrementación de actividades relacionadas con la salud es la incorporación de trabajadores comunitarios en salud (TCS) en proyectos de salud de agencias voluntarias o en la periferia del sistema de atención a la salud. Ellos son considerados el medio más simple de extender los servicios básicos más allá de las unidades de salud. Este tipo de enlistamiento de miembros de la comunidad está ampliamente difundido en el Tercer Mundo. Muchos ejemplos pueden encontrarse en América Latina donde a menudo se los denomina promotores de salud. En los siete estudios de caso reportados por Müller (1980), se recurrió a algún tipo de trabajador comunitario en salud, aunque hubieron considerables diferencias en el balance entre actividades curativas, preventivas y promocionales, y en la cantidad de entrenamiento a que los mismos fueron sometidos.

En Africa y gran parte del Asia, los médicos han sido siempre escasos, de modo que el uso de personal paramédico para tareas curativas ha sido

ampliamente aceptado. Consecuentemente, los "prácticos médicos" o "superintendentes de centros de salud" africanos han tenido un considerable grado de latitud para efectuar diagnósticos y prescribir medicamentos. Cuando los miembros de la comunidad comenzaron a enlistarse para contribuir a ampliar el cuidado de la salud en las áreas rurales, se entendió que debían también ser entrenados para reconocer las enfermedades más comunes y que estarían autorizados para prescribir las medicinas apropiadas. Las comunidades pobres (rurales) desean y necesitan, ante todo, cuidado curativo. Más aún, sus miembros saben que él está disponible en los pueblos. En África y Asia además de las tareas curativas, se espera que los trabajadores comunitarios de salud lleven a cabo actividades preventivas y promocionales, ayudando así a los aldeanos a mantener y mejorar la salud de sus familias y movilizarlos en acciones colectivas sanitarias, de suministro de agua y control de enfermedades contagiosas.

A la inversa en América Latina, los médicos han sido relativamente abundantes (aunque siempre muy concentrados en las ciudades principales) y, ciertamente, muy poderosos. En casi todos lados la profesión médica ha sido capaz de institucionalizar -por ley- un monopolio extremadamente fuerte sobre el conocimiento y la actividad médica. Aun la delegación de tareas a auxiliares asalariados, entrenados e integrados en el sistema establecido es muy limitada. El relato de González sobre el Programa de Medicina Simplificada de Venezuela da un testimonio a lo mencionado.^{7/} El programa venezolano está adelantado en comparación con la mayoría del continente y ha producido una clara diferencia en las áreas rurales, previamente completamente olvidadas. Pero en África o en Asia un auxiliar rural, operando por su cuenta la mayor parte del tiempo, no está constreñido por las actitudes formalistas y limitantes de las autoridades de salud. Ellas quedan ejemplificadas con el caso venezolano citado: "Por supuesto es vital limitar al auxiliar a este bien definido grupo de tareas. A este fin, el manual que ha servido para su entrenamiento se usa como la "biblia" para el trabajo diario. Es obligación del auxiliar consultar el manual en cada caso, seguirlo exactamente y no dar ningún paso más allá de las instrucciones, y nunca realizar nada de memoria". (Newell, 1975:184.)^{8/}

En muchos sitios de América Latina las restricciones han sido todavía mayores, con relación a los trabajadores comunitarios de salud. La situación más frecuente es que reciban principalmente tareas promocionales y preventivas, aunque también se incluya, usualmente, algo sobre primeros auxilios en su entrenamiento, así como el reconocimiento de las enfermedades más comunes. Sin embargo, no se les enseña el uso o la dosificación de medicamentos modernos, tales como antibióticos simples, e incluso tienen expresamente prohibido prescribirlos. Se espera, que ellos remitan el paciente al doctor más cercano para cualquier problema que requiera algo más que una aspirina o una mezcla para la tos.

Werner (1980:95) recalca en este contexto que el "conocimiento trivial del trabajador comunitario de salud sobre medicina en una comunidad donde se usan ampliamente muchas medicinas, reduce el respeto de la gente hacia ellos y los vuelve menos efectivos, aun en medidas preventivas".

^{7/} Dicho relato está presentado en Newell (1975:169 ff).

^{8/} Otro ejemplo extremo es el de los técnicos de salud rural de Guatemala. Ellos tienen nueve años de escuela y tres de entrenamiento especializado, pero la profesión médica ha logrado mantener la medicina curativa casi enteramente en su poder. (Müller 1980: V.5.4.)

Esta situación produce otras consecuencias negativas. Los trabajadores comunitarios de salud pueden desalentarse de continuar con sus tareas y, de esta forma, se rompe el sutil eslabón de servicio de salud a la comunidad. Alternativamente, ellos adquieren en la farmacia más cercana o aun en el almacén del pueblo, medicamentos que oficialmente les está prohibido usar, especialmente, por supuesto, inyecciones antibióticas y las usan sin enseñanza ni supervisión (Müller, 1980: V.4.8.). De este modo, se asimilan de facto a los curanderos "prácticos", muchos de los cuales usan hoy una mezcla de procedimientos y remedios tradicionales y modernos (Werner, 1980:91).

Partiendo de la discusión precedente sobre los trabajadores comunitarios de salud, se concluye que muchos beneficios pueden obtenerse logrando que la gente común sea realmente más capaz de resolver sus problemas de salud sin el recurso constante e inmediato a trabajadores de salud a tiempo completo, especialmente profesionales. Eso implica romper la mística auto-interesada que la profesión médica ha levantado alrededor de su trabajo y reducir el campo considerado legítimamente exclusivo de los médicos. Aun cuando algunos de sus planteos fueron exagerados, Illich (1976) tenía razón a este respecto: la gente tiene que recibir una oportunidad mucho mayor para tener autoconfianza respecto a los problemas de salud que les afligen. El rol del trabajador comunitario de salud debe ser formulado consecuentemente.

En segundo lugar, si la mala asignación de recursos dentro del sector salud permanece básicamente inalterada, entonces la promoción de la participación de la comunidad en la implementación de programas de salud puede darse concomitantemente con la continua expansión de facilidades sofisticadas ampliamente disponibles para los más acomodados en las áreas urbanas. En estas circunstancias los pobres (rurales) serían "gravados" con el pago de un servicio de segunda clase y la participación de la comunidad no haría mucho más que apuntalar los mecanismos que perpetúan la desigualdad y la injusticia.^{9/}

2. Participación en la toma de decisiones

La participación en la toma de decisiones para la salud, hasta ahora, ha sido mucho menos difundida o genuina que la participación en la implementación de las actividades de salud. Esto se debe, en parte, a la estructura de clases imperantes en la mayoría de las sociedades y, en parte, al problema del predominio médico analizado en la sección anterior: los profesionales médicos han encontrado excepcionalmente difícil, especialmente en América Latina, compartir su autoridad con otras personas y menos con "campesinos ignorantes".

En consecuencia, se involucró a los miembros de la comunidad en la organización y funcionamiento de los proyectos de salud sólo debido, por una parte, a iniciativas individuales de personajes más bien excepcionales ^{10/}y, por otra, a ciertas circunstancias políticas inusuales en

^{9/} Esta es, por supuesto, una conclusión que también se aplica fuera del sector salud. En términos generales, CEPAL (1973) llamó la atención respecto al problema de la movilización de mano de obra voluntaria para programas de mejoramiento de la comunidad en algunos países latinoamericanos.

^{10/} Müller (1980) menciona la influencia de los miembros de la Escuela Nacional de Salud Pública de Colombia en varios proyectos en Antioquia, así como el papel desempeñado por los miembros de la Facultad de Medicina en los "pueblos jóvenes" de Lima, a principios de los años 70.

América Latina, que condujeron a iniciativas gubernamentales a este respecto. En Cuba, ciertas organizaciones populares, especialmente los Comités para la Defensa de la Revolución, han jugado un papel significativo en la promoción de la salud y en la toma de decisiones acerca de las actividades de salud en el plano local. Algunos otros países, como Chile entre 1970 y 1973 y Nicaragua actualmente, han intentado aplicar algunos de estos mecanismos.^{11/} A principios de los años 1970, en Perú y en Chile, y algo más tarde en Colombia, se formaron organizaciones colegiadas de participación creadas por ley. Sin embargo, el poder real de tomar decisiones parece haber sido dejado en manos del personal médico (Müller, 1980; de Kadt, 1974). Solamente en casos excepcionales las prácticas de los trabajadores de salud o las rutinas de los centros de salud han sido significativamente influenciadas por miembros de la comunidad.^{12/}

De hecho, la participación de la comunidad en la toma de decisiones puede significar poco más que la elección de las personas que serán entrenadas como trabajadores comunitarios de salud, o decidir el sitio en que la misma comunidad construirá una instalación de salud. Aunque a menudo se les dice que tienen una tarea de supervisión (y de allí en la decisión) del trabajo de los trabajadores comunitarios de salud, en muchos casos esto es insignificante comparado con el papel desempeñado por los supervisores técnicos de los servicios de salud. En algunos proyectos a pequeña escala, auspiciados por organizaciones no gubernamentales, ha habido participación seria de la comunidad en la toma de decisiones. A veces esto parece haber conducido a la reorientación de las actividades que originalmente habían sido sólo médicas hacia una preocupación mucho más amplia por otros factores que influyen en la salud: agricultura, producción de alimentos educación, caminos secundarios.

Esto ha sucedido, en cierta medida, con el programa Hospital sin Paredes en San Ramón, Costa Rica, que si bien está adjunto a un hospital cantonal, tiene considerable independencia dentro de la estructura gubernamental de atención a la salud. Comenzó como un sistema de atención a la salud centrado en la comunidad, organizado alrededor de puestos de salud, usando auxiliares pagados y trabajadores comunitarios de salud no pagados que actúan como enlaces entre el puesto de salud y su vecindad. La tasa de mortalidad infantil en el área del proyecto, en gran parte rural, está ahora por debajo de 20 por mil, una tasa comparable a la de los países industrializados, más baja que el promedio nacional (30 x mil). El reconocimiento que el programa ha hecho del impacto de los factores no médicos sobre la salud llevó a considerar como población-objetivo a los grupos socioeconómicos más débiles. Ello, en gran medida, se debió a la existencia de comités de salud activos. El programa ha ayudado a elevar la conciencia de las comunidades respecto a estos factores más amplios y ha aumentado la capacidad organizacional para abordar problemas como la tenencia de la tierra, la infraestructura física, por ejemplo, la creación de caminos de acceso, y la producción y mercadeo. (UNICEF/OMS, de próxima aparición).

^{11/} No solamente en Latinoamérica: Yemen Democrático también ha sido influenciado por el ejemplo cubano (UNICEF/OMS, de próxima aparición).

^{12/} Müller (1980:V.4) relata cómo en un centro de salud urbano en un suburbio de Medellín las relaciones entre el personal se volvieron más democráticas como resultado de la participación de miembros de la comunidad en la toma de decisiones.

En ciertas partes de América Latina, especialmente en la sierra andina y en Guatemala (Müller 1980:V.1 y V.5), las estructuras sociales tradicionales todavía subsisten a pesar de la acción del Estado colonial y postcolonial. Dichas estructuras, a las cuales la gente permanece social y culturalmente ligada, pueden ser usadas para involucrar a los miembros de la comunidad en la toma de decisiones sobre acciones dirigidas a mejorar su salud y condiciones generales de vida. En otras partes del mundo, particularmente en África y Asia, esto se hace en mayor medida. Un estudio reciente de Boutmij (1976) sobre proyectos de atención primaria en Indonesia es de interés desde un punto de vista comparativo.

En Indonesia, las relaciones tradicionales de autoridad son todavía aceptadas como legítimas por los aldeanos. Por ello, el jefe de la aldea está en una posición crucial en cualquier tipo de movilización de la comunidad. Se puede conseguir hacer las cosas si se activan los procesos tradicionales y, en alguna medida, las necesidades reconocidas por los forasteros pero no sentidas por el aldeano promedio pueden transmitirse a través del liderazgo tradicional y ser así "incorporadas" en la vida de la aldea.^{13/} Las comunidades rurales reciben a menudo iniciativas de parte de sus autoridades tradicionales para adoptar innovaciones que podrían ser de beneficio para todos: la selección y entrenamiento de trabajadores comunitarios de salud, la limpieza comunal de la aldea o la construcción de pozos o letrinas, la adopción de nuevas prácticas agrícolas que aumentan la disponibilidad de alimentos, o la promoción de formas de comercialización más ventajosas para los aldeanos. En América Latina, el uso de tales estructuras tradicionales es bastante inusual.

En resumen, todavía es raro en América Latina que los miembros de la comunidad estén genuinamente involucrados en la toma de decisiones respecto a asuntos de su interés. En los términos de Cohen y Uphoff (1980:225), el alcance de las decisiones en que las comunidades pueden participar es usualmente estrecho. En cualquier sector, tal como salud, el rango de asuntos sobre los cuales pueden influir, es pequeño. Más aún, los poderes que les son conferidos generalmente son bajos: donde ellos pueden participar, su poder para influir en las decisiones tiende a ser limitado.

V. LOS PATROCINADORES DE LA PARTICIPACION Y SU ORIENTACION

La mayor parte de la participación de la comunidad es, de alguna forma, "patrocinada" -es decir, producida por agentes externos a la comunidad. Abandonadas a sus propios recursos, las comunidades posiblemente no cambiarían su comportamiento o comprensión del mundo que las rodea, aunque los medios de comunicación, especialmente la radio, podrían tener una influencia catalizadora.^{14/} Estos agentes externos podrían estar ligados a instituciones oficiales o apoyados por organizaciones no gubernamentales (grupos

^{13/} Este también es el caso de gran parte del África aunque, en general, los proyectos de atención a la salud parecen dar poca atención a los mecanismos relevantes. Sobre Ghana ver IDS, (1978: Capítulos 9 y 10).

^{14/} Incluso en tal caso, la presencia en las comunidades de "intérpretes" de los mensajes -monitores, profesores, etc.- es usualmente una condición para que se tome la acción. En cuanto a Brasil en los años 60, ver de Kadt (1970). También es interesante la descripción de la campaña de salud en Tanzania, por Budd Hall (1980).

religiosos, voluntarios internacionales de desarrollo, etc.). La orientación de los patrocinadores de la participación de la comunidad posiblemente siempre va a expresarse en términos que sugieran su deseo de que las comunidades sean más autoconfiadas, más capaces de influir en su propio destino. En la realidad puede haber considerables diferencias entre diferentes patrocinadores en cuanto a sus vínculos con la estructura sociopolítica existente, y en su deseo de ver a las comunidades desafiar ciertos aspectos de tal estructura. Este es un problema tanto en las sociedades socialistas como en las capitalistas. De este modo, hay dos dimensiones involucradas, que pueden ser representadas así:

Orientación \ Patrocinio	Gubernamental	No gubernamental
	Conservadora	a)
Reformista o radical	c)	d)

Aunque dicha representación sobresimplifica la realidad y no puede tomar en cuenta los cambios que se dan con el transcurrir del tiempo, es útil como punto de partida. Cada caso será discutido brevemente a continuación.

a) Patrocinio gubernamental con orientación conservadora

Desde Alma Ata, todos los gobiernos han aceptado formalmente el enfoque sobre atención primaria a la salud. Esto implica que alguna forma de participación de la comunidad va a ser "política" en todas partes, incluso en el caso de gobiernos cuyas políticas generales tengan poca o ninguna preocupación real por los desaventajados. El Estado, aunque favoreciendo esencialmente la estructura social existente a través de sus políticas económicas (y quizás también por medio del control y la represión de sindicatos o actividades políticas independientes), podría desear aminorar los efectos potencialmente explosivos de la gran pobreza y la gran desigualdad. De allí que puedan desarrollarse programas comunitarios de salud, aun cuando el sector de la salud permanezca fuertemente dedicado a la atención curativa urbana, que absorbe la mayor parte de los recursos para la atención a la salud del país.

Si las comunidades están siendo "involucradas" por organizaciones oficiales en tales circunstancias, presumiblemente sólo para ayudar a implementar programas de salud, es difícil que se preste atención a las causas principales de su falta de salud, su pobreza y marginalización. La conclusión de David Werner, luego de visitar y estudiar unos 40 proyectos de salud rural en América Latina, podría ser relevante principalmente en este tipo de situación:

"Cuando llegó a la práctica de lo que estaba ocurriendo en el campo, muchos de estos ambiciosos programas "tamaño gigante" realmente tenían un mínimo de participación efectiva de la comunidad y un máximo de limosnas, paternalismo y "normas" superimpuestas, destructoras de la iniciativa" (1980:94).

Más aún, las contribuciones en tiempo y recursos de los pobres rurales se hacen prescindiendo del gobierno, pues las actividades en las comunidades no están acompañadas ni por una redistribución de recursos dentro del sector salud mismo, ni por esfuerzos más amplios para ayudar a los miembros de dichas comunidades a mejorar su bienestar socioeconómico.^{15/}

b) Patrocinio no gubernamental con orientación conservadora

Ciertos proyectos de salud patrocinados por organizaciones religiosas proporcionan ejemplos de este caso, particularmente en América Latina. Müller cita varios casos de Guatemala (1980:V.6) y Perú (1980:V.2). Mientras más "fundamentalista" o "mesiánico" es un grupo religioso, menos factible es que se interese directamente por los problemas relacionados a la estructura socioeconómica: usualmente la preocupación por el Reino de Dios y por la forma de vida de acuerdo a las reglas estrictas de la secta, es predominante. Por supuesto, siguiendo un exigente código de práctica religiosa y moral la posición socioeconómica de los miembros de la secta puede mejorarse. Sin embargo, este no sería el resultado propuesto y aun esperado de una orientación que dé por sentado el statu quo.^{16/}

Fuera de América Latina los programas de salud rural de los hospitales misioneros, aun cuando éstos estén cada vez más imbuidos de sentimientos de justicia social, son de todos modos a menudo esencialmente conservadores, ignorando los procesos socioeconómicos existentes. Más aún, usualmente necesitan cobrar por sus servicios, a fin de sobrevivir lo que puede darles una orientación conservadora.

La participación de la comunidad en proyectos de este tipo posiblemente no sea "emancipadora", esto es, no "contribuya a una interpretación crítica de los problemas involucrados y al fortalecimiento de la organización de la población marginada" (Müller, VII:19).

c) Patrocinio gubernamental con orientación reformista o radical

Hay gobiernos con una orientación reformista cuyo grado puede ser muy variable. Se trata de casos "intermedios" ni claramente conservadores ni obviamente revolucionarios, lo que hace que a menudo haya un amplio desacuerdo en la evaluación de los efectos e intenciones de las políticas de estos gobiernos.

La participación de la comunidad para la salud promovida en tales circunstancias podría ser descartada por ser "integradora", es decir, por su "fortalecimiento del sistema que margina" (Müller VII:19). Alternativamente, se la podría ver como dirigida a capacitar a grupos desaventajados en relacionar sus problemas de salud con las causas más fundamentales del subdesarrollo y de su perpetuación. Además, potencialmente pondría en movimiento procesos dinámicos de cambio, más allá del sistema de atención a la salud. El programa de salud rural nacional de Costa Rica, que fue parcialmente inspirado por el Hospital sin Paredes y en el cual se busca la participación activa de los miembros de la comunidad incluso en cierta medida en la toma de decisiones, busca tener ese tipo de efecto. El fuerte énfasis en la participación social en el Ecuador de hoy parece estar similarmente inspirado.

^{15/} El Programa Nacional de Atención a la Salud Rural de Guatemala, descrito por Müller (1980:V.5), parecería ajustarse a este caso en términos generales, aunque los técnicos de salud rural parecen estar motivados para ayudar a las comunidades a volverse más conscientes de los factores estructurales que juegan un papel importante en la generación de mala salud.

^{16/} Sobre los movimientos mesiánicos ver Pereira de Queiroz (1968), y otras excelentes obras de esta autora.

En Chile, entre 1964 y 1970, también se dio este uso movilizador de la participación comunitaria, que se atestigua en el estímulo ampliamente difundido a las organizaciones comunitarias entre los grupos "marginales" urbanos y entre los campesinos. Aun cuando el método ha sido criticado, por haber estado basado en una interpretación inadecuada o, según algunos, deliberadamente mitificante del sistema socioeconómico, muchos de quienes se involucraron en la movilización comunitaria en comités de salud, organizaciones vecinales, o clubes de madres, lo consideraron una contribución a una transformación radical de la sociedad chilena (de Kadt, 1967).

Más recientemente ha habido un programa de salud rural a gran escala con auspicio gubernamental en Brasil. El mismo ha mirado la participación de la comunidad como una herramienta para la concientización y, eventualmente, para el cambio social. María das Mercedes Somarriba (1980) ha analizado el programa de salud comunitaria del Norte de Minas, mostrando cómo el grupo responsable de este proyecto (que cubre más de un millón de personas) desarrolló una orientación bastante diferente de la promovida por la Secretaría de Salud del Estado de Minas Gerais. Esta última estuvo básicamente interesada en la extensión de la cobertura del servicio de salud y promovió la participación de los miembros de la comunidad en la implementación. El primero, por otra parte, convencido de "que las principales causas de mala salud de la región estaban relacionadas con las desigualdades sociales existentes" (Somarriba, 1980:64), llegó a considerar la participación en el programa de salud como un medio para presionar por cambios en el sistema político-económico.

El éxito en estas circunstancias fue limitado. Los propósitos perseguidos por el liderazgo del proyecto no fueron coherentes ni con otras políticas oficiales predominantes en el campo de la salud, ni con la política general del gobierno. A mediados y finales de los años 1970, las políticas de salud del Brasil giraron alrededor de la extensión de servicios curativos proporcionados en las áreas urbanas, a través del Instituto Nacional de Previsión Social, y comprados directamente al sector privado. Su política de desarrollo buscó a tientas una medida de democratización y alguna reducción de las desigualdades, pero el gobierno continuó sintiéndose extremadamente nervioso por todo aquello que pudiera ser interpretado como subversión. Este ejemplo demuestra incidentalmente el error en que se incurre al asumir que el Estado es necesariamente monolítico. Dentro de cualquier gran burocracia estatal hay siempre rincones y grietas donde puede operarse una orientación más progresista -o conservadora!- que la dominante en el gobierno.

Los gobiernos pueden también intentar movilizar a las masas en apoyo de un cambio radical en las relaciones sociales y productivas. La participación de la comunidad, entonces, es parte de una estrategia de cambio: ésta es un arma usada por el gobierno o partido político gobernante para enfrentar la influencia de grupos y clases poderosas y para trasladar poder y recursos a quienes hasta ese momento están en desventaja. Esto sucede luego de una revolución socialista y en los primeros años de gobiernos electos comprometidos con la transición al socialismo.

Durante los años 1970-1973, las organizaciones comunitarias chilenas recibieron un apoyo mayor. Fueron estimuladas en todos los ambientes, a menudo "dirigidas" por militantes de los varios partidos que formaron la coalición del gobierno de Unidad Popular. En sectores específicos, tales como salud, representantes de estas organizaciones comunitarias se agruparon en comités formales, que recibieron status legal. Existieron dos tipos de comités de salud a nivel local: uno más grande y difuso y otro más

pequeño y con funciones definidas menos vagamente. Aun así, la legislación no fue muy clara en cuanto a si ellos tenían realmente funciones en la toma de decisiones. Por entonces, su eficacia varió, y dependió mucho de la relación entre los dirigentes de la comunidad y el personal del centro de salud, lo cual fue al menos parcialmente un asunto político: los diferentes partidos que constituían la Unidad Popular intentaron usar dichos comités para promover sus propias políticas divergentes (de Kadt, 1973). Lo que faltó, sin embargo, fueron mecanismos para ligar estos comités con sus similares que actuaban en otros sectores. Ello condujo a que su atención tendiera a enfocarse de manera estrecha sobre los asuntos "médicos", exclusivamente.

En Cuba se ha logrado reducir grandemente las desigualdades en la provisión de atención de salud, al igual que de educación o de vivienda. Los comités vecinales de salud juegan un papel central en asegurar que las medidas preventivas y promocionales lleguen a toda la población. Con la desaparición de la desigualdad socioeconómica masiva también se han igualado grandemente las oportunidades de salud (Djukanovic y Mach, 1975).

La participación de la comunidad para la salud, como en muchas otras actividades, está ampliamente difundida en Cuba y completamente integrada con el partido y con el gobierno. Usando estructuras tales como los Comités para la Defensa de la Revolución, las organizaciones de masa de mujeres o jóvenes, o los comités de residentes, se logra movilizar a la población siguiendo las políticas oficiales y defendiendo los logros de la revolución según lo definido por el partido, único canal legítimo de expresión política. Hasta qué punto dicha movilización proporciona un canal, o manipula o suprime los puntos de vista o las demandas de los miembros de las comunidades, es una cuestión sobre la cual hay divergencias. Lo mismo sucede en los otros países socialistas y diferentes respuestas podrían hoy desprenderse de las experiencias de China, la URSS, Polonia, Mozambique o Angola.

d) Patrocinio no gubernamental con orientación reformista o radical

Probablemente, en la actualidad, el grueso de los proyectos de agencias no gubernamentales en América Latina y en cualquier otra parte del Tercer Mundo, son reformistas. Werner (1980:94) ha definido a los programas que apoyan a la comunidad como aquellos "que influyen favorablemente en el bienestar de la comunidad, que ayudan a mantenerla sobre sus propios pies, que fomentan genuinamente la responsabilidad, iniciativa, toma de decisiones y autoconfianza a nivel de la comunidad, y que se basan en la dignidad humana." El concluyó que en América Latina son los programas no gubernamentales los que pudieran caracterizarse por estar apoyando a la comunidad.

Debido a su escala más pequeña y al compromiso humano más directo con las comunidades que implican, los promotores de dichos proyectos probablemente escuchen con mayor atención los puntos de vista de los miembros de la comunidad, compartiendo una preocupación por sus "necesidades sentidas". Sin embargo, cuando se les pregunta acerca de sus necesidades, mucha gente pobre no coloca a la salud en un sitio muy alto en su lista de prioridades. Más urgentes son la comida, el empleo y los ingresos, la seguridad en el trabajo o incluso, algunos bienes de consumo importantes.^{17/} Los patrocinadores de proyectos de salud no gubernamentales con una orientación reformista usualmente se dan cuenta que la gente pobre no se "equivoca" al poner

^{17/} Hay mucha evidencia en este sentido en estudios realizados entre los pobres de los países desarrollados. Ver Hatch (1970:1088); Ireland (1967:57); Kosa (1969:21).

énfasis donde lo hacen. "Equivocadas" son las circunstancias en las cuales las mejoras de salud están aisladas del contexto social y económico más amplio, promovidas por su cuenta, sin consideración de la forma en la cual las condiciones de vida y las relaciones sociales pueden dificultar su implementación o anular su efecto.

Este tipo de proyecto, entonces, parece ser particularmente propenso a alejarse de las actividades de salud aisladas (Rifkin, 1980:3). Puede comprometerse más fácilmente en actividades de desarrollo más amplias que los programas de salud comunitaria auspiciados por el gobierno: los últimos están envueltos en la red de agencias especializadas del gobierno, cada una de las cuales tiene sus propias tareas sectoriales burocráticamente separadas y mantenidas, en "salud", "agricultura", "educación", "trabajos públicos", y así sucesivamente. Esta división del trabajo oscurece fácilmente las interconexiones entre los diferentes problemas. Las organizaciones no gubernamentales tienen menos impedimentos de este tipo.

El éxito de dichos proyectos en la obtención de mejoras para los grupos desventajados y en el uso de la salud como una "palanca" en la arena socioeconómica más amplia depende, en gran medida, del contexto político en el cual operen. Esto será considerado nuevamente en la sección 6.

Los proyectos no gubernamentales pueden también presentarse a sí mismos como portadores de un desafío radical al statu quo, pero esto podría no ser siempre obvio para los ajenos al proyecto. Esta ambigüedad surge principalmente de la relación entre proyectos y el Estado, o las "fuerzas del orden". Mientras más represivo sea el Estado (ver sección 6), más fácilmente definirán las autoridades como subversivos a los proyectos. En el análisis final, cualquier proyecto radical enfrentará, en algún punto, la decisión de si desafía o no abiertamente la autoridad del Estado.^{18/} Antes de que eso ocurra, sin embargo, las actividades del proyecto pueden permanecer dentro de límites aceptables por las autoridades, aunque su orientación y, por lo tanto, la naturaleza de lo que sucede en nombre de la concientización, apunte en dirección al cambio básico.^{19/} Los líderes de proyectos necesitarán tener capacidad para predecir las reacciones de aliados y adversarios potenciales, a fin de medir sus posibilidades de éxito o fracaso. En América Latina, ha habido más fracaso que éxito.

El examen hecho por Müller de la participación de la comunidad en proyectos de salud proporciona varios ejemplos interesantes de estos problemas, especialmente del Perú en los años 1970. Sugiere que el enfoque tradicional o, en el mejor de los casos, biológico, de los problemas de salud que preveían en las comunidades campesinas, impidieron a los proyectos establecer un ataque más amplio sobre las causas socioeconómicas estructurales de falta de salud, a pesar de un clima político propicio. Sobre un proyecto en la sierra peruana, escribe:

"Ni los líderes de la comunidad, ni la liga campesina, ni el personal del proyecto parecen haber tenido una clara interpretación social de los problemas de la salud, lo cual habría permitido un desarrollo del programa de salud como palanca social o como práctica política". (Müller, 1980:VII.13.)

^{18/} Ver sobre este punto la discusión en Hollnsteiner (1980).

^{19/} Para un análisis de las consecuencias de una separación entre la naturaleza (mensaje) de concientización y el potencial para la acción en Brasil a mediados de los años 1960, ver de Kadet (1970:Cp. 12 y 13).

Mas en general, las autoridades parecen haber estado interesadas en mantener un control bastante estricto de los proyectos, sea a través del Ministerio de Salud, sea a través de SINAMOS. Si bien la orientación del gobierno era radical en ese momento, no lo fue suficientemente para ciertos grupos detrás de algunos de los proyectos. Además de ciertos proyectos en la sierra andina, es importante el caso de Villa El Salvador de Lima donde los partidos políticos de izquierda y los simpatizantes de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional trataron de "volver a Villa El Salvador independiente de su medio ambiente nacional" (Müller, 1980:VII.10).

Podría concluirse que los efectos de los proyectos realizados por patrocinadores no gubernamentales radicales no serán demasiado diferentes de aquellos de los proyectos reformistas. Solamente cuando actúan en un ambiente político donde las autoridades comparten completamente sus propósitos, es posible que los radicales de fuera del gobierno animen a las comunidades a desafiar a aquéllos que permanecen poderosos dentro del sistema de atención a la salud, en otros departamentos del gobierno, o en la estructura socioeconómica local.

VI. LA ESTRUCTURA DE LA COMUNIDAD Y SU CONTEXTO SOCIOPOLITICO

En el presente trabajo, el término "comunidad" ha sido usado sin muchas calificaciones. Ahora debe enfatizarse que la participación de la comunidad para la salud presenta, probablemente, problemas y oportunidades diferentes según se aplique en comunidades relativamente homogéneas o relativamente desiguales o segmentadas.

En áreas rurales de América Latina, las distinciones más significativas a este respecto son socioeconómicas. En muchas partes predomina todavía el complejo de latifundio-minifundio, mientras en otras ha sido sustituido por modernas plantaciones comerciales a gran escala. En ambas situaciones las comunidades rurales están formadas por pequeños agricultores o trabajadores sin tierra, mientras los grandes propietarios -que pueden o no vivir en el área- monopolizan el principal recurso productivo, la tierra, y, a menudo, también los canales de comercialización. En estas circunstancias la participación exitosa de la comunidad en gran medida depende de si se ha desarrollado o no un liderazgo formal o informal entre la mayoría pobre. Donde hay una historia de conflictos contra los terratenientes locales,^{20/} la organización de la comunidad puede ser fuerte: existe entonces una buena base para el desarrollo de actividades de salud. Si no es éste el caso ^{21/} será mucho más difícil involucrar a los miembros de la comunidad en proyectos de salud, incluso por temor a las consecuencias que pueden derivarse de emprender actividades sin el permiso expreso de los poderosos locales (de Kadt, 1970:Cp.13).

Cuando los recursos materiales están distribuidos más equitativamente, parece haber una mejor base para las actividades de la comunidad. Sin embargo, aun en tales circunstancias, sería difícil interesar a los miembros de la comunidad en la promoción de la salud si la pobreza es aguda y prevalece el individualismo. Esta situación podría exacerbarse a consecuencia de la segmentación de la comunidad. En Africa, esto puede ser el

^{20/} Müller (1980:V.1) vio esto en varias áreas de proyecto en la sierra peruana.

^{21/} Muchos sitios del Brasil tienen esta característica (cf. Somarriba, 1980).

resultado de divisiones tribales o de clanes; en algunas partes de América Latina es más factible que se deba a sectarismo religioso, estimulado por actividades misioneras promovidas a menudo desde el exterior del país. Müller describe los efectos negativos de este tipo de estructura de la comunidad en la participación en proyectos de salud llevados a cabo en Guatemala (1980:VII.)

Estos factores estructurales son, sin embargo, medidos por el contexto sociopolítico más amplio. Si los grandes propietarios de tierras no pueden pedir la colaboración de las fuerzas del Estado para enfrentar las demandas de los campesinos locales, entonces el resultado de tal confrontación será menos previsible que cuando tienen a la policía (y al poder judicial) a su disposición. Los gobiernos reformistas o radicales pueden crear una diferencia a este respecto, a través de la legislación, así como a través del estricto control de las "fuerzas del orden" locales. A su vez, la movilización de la comunidad se vuelve una condición para la implementación exitosa, en el plano local, de dicha legislación gubernamental y del cambio institucional, frente a la oposición de los poderosos locales. Esta lección ha sido bien aplicada por los movimientos revolucionarios de América Latina y en otros sitios, pero los gobiernos reformistas también han comprendido que la movilización de los grupos desposeídos es una empresa necesaria pero, desde su punto de vista, quizás riesgoza (ver secciones 5.3 y 5.5).

Estas dos dimensiones de la participación pueden ser representadas en la siguiente forma:

Estructura socioeconómica de la comunidad

Contexto sociopolítico nacional	Homogénea/ sin gran desigualdad	Heterogénea/ con considerable desigualdad
Hostil/Represivo	A	B
Tolerante/Favorable	C	D

Los patrocinadores siempre deberían preguntarse a cuál de estos cuatro tipos de caso corresponde su esfuerzo por involucrar a la comunidad. Se evitarían así desilusiones, por cuanto conocerían apropiadamente los factores negativos y podrían eliminarlos desde el comienzo.

VII. CONCLUSIONES

La participación de la comunidad en actividades de salud está siendo promovida por variadas razones. Quizás la más importante sea la necesidad percibida por los gobiernos de aliviar las presiones sobre sus recursos, compartiendo los costos con las mismas comunidades. En América Latina hay varios métodos: el uso de trabajadores comunitarios de salud a tiempo parcial no remunerados; la promoción de esquemas de seguro local de salud; y la provisión de mano de obra local para la construcción de instalaciones como letrinas, sistemas de suministro de agua, o para la limpieza de las aldeas. Podría no haber alternativa para esto si el propósito es mejorar la cobertura y el acceso. Puede suceder, sin embargo, que se trate de que los pobres compartan la carga de proveer insumos para la satisfacción de sus propias necesidades de salud, mientras existe poco o ningún cambio en cuanto a la asignación preferente de los recursos del gobierno a hospitales y al cuidado curativo (urbano). El contexto político, en la mayoría de países latinoamericanos, hace que esto ocurra con bastante frecuencia.

La participación de la comunidad puede mejorar la comunicación entre la población y los trabajadores de la salud, y con ello capacita a la gente para que comprenda más sus propias contribuciones potenciales a la salud, y los compromete en actividades de promoción de la misma. Puede ampliar también el rango de dichas actividades. Puede desarrollarse la conciencia de la gente y del personal del servicio, sobre la importancia de los factores socioeconómicos más amplios en la salud. Si las circunstancias sociopolíticas son favorables, esto podría contribuir a la aparición de procesos dinámicos de cambio y movilización, y el sector salud podría convertirse en un punto de ingreso a la estructura socioeconómica más amplia.

Luego de su extenso estudio sobre los proyectos comunitarios de salud en América Latina, David Werner (1980:95) consideró que el desafío más grande a la atención de la salud rural era la incorporación de las características "favorables al pueblo" típicas de los pequeños proyectos no gubernamentales a los programas regionales o nacionales. La presente discusión apoya ampliamente esta conclusión. Ha relevado, sin embargo, la importancia de la orientación política de los patrocinadores de proyectos dirigidos a comprometer a las comunidades en la promoción de la salud y del contexto político más amplio en el cual operan todos los proyectos de salud. En el análisis final se concluye que solamente bajo los gobiernos que tienen un genuino compromiso con los grupos desaventajados, es que la participación de la comunidad prosperará y contribuirá a resolver la pobreza y la desigualdad social todavía tan extendidas en América Latina.

BIBLIOGRAFIA

- Batten, T.R., 1974 'The Major Issues and Future Direction of Community Development', Comm.Dev.Jn., 9:2, April.
- Boutmij, Hudion L., 1976 Op weg naar nieuwe vormen van gezondheidszorg in Indonesie, Vrije Universiteit, Amsterdam (mimeo).
- Cohen, John M. and Norman T. Uphoff, 1980 "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity", World Development, Vol. 8.
- Djulcanovic, V. and E.P. Mach (ed.), 1975 Alternative Approaches to Meeting Basic Health Needs in Developing Countries, a joint UNICEF/WHO study, WHO, Geneva.
- Freire, Paulo, 1967 Educação como prática da liberdade, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Hall, Budd, 1980 "Development Campaigns in Rural Tanzania", in: Rifkin (ed.), 1980.
- Hatch, John W., 1970 "Discussion of the 'how' of Community Participation in Delivering Health Care", Bull. N.Y. Acad. Med., 46, December.
- Hollnsteiner, Mary Racelis, 1980 "People Power: Community Participation in the Planning of Human Settlements", in: Rifkin (ed.), 1980.
- IDS Health Group, 1978 Health Needs and Health Services in Rural Ghana (Vol.1), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, June.
- Illich, Ivan, 1976 The Limits of Medicine. Medical Nemesis: The Expropriation of Health, Marion Boyars, London.
- Irelan, Lola M., 1967 "Health Practices of the Poor", in: Lola M. Irelan (ed.), Low Income Life Styles, DHEW, Washington, D.C.
- de Kadt, Emanuel, 1967 "Religion, the Church and Social Change in Brazil", in: Claudio Veliz (ed.) The Politics of Conformity in Latin America, OUP for RIIA, London, New York, Toronto.
- de Kadt, Emanuel, 1970 Catholic Radicals in Brazil, OUP for RIIA, London and New York.

- de Kadt, Emanuel, 1973 "Allende's Chile", The Listener, Vol.90:2336, December.
- de Kadt, Emanuel, 1974 "Aspectos distributivos de la salud en Chile", in: CIEPLAN, Bienestar y Pobreza, Ed. Nueva Universidad, Santiago.
- Kosa, John, 1969 "The Nature of Poverty", in: John Kosa et.al. (eds.), Poverty and Health, Harvard U.P., Cambridge, Mass.
- Müller, Frits, 1980 Participation in Primary Health Care Programs in Latin America, National School of Public Health, University of Antioquia, Medellín, (mimeo).
- Newell, Ken (ed.), 1975 Health by the People, WHO, Geneva.
- Pereira de Queiroz, María Isaura, 1968 Réforme et révolution dans les sociétés traditionnelles, Anthropos, Paris.
- Rifkin, Susan B. (ed.), 1980 Health: The Human Factor Readings in Health, Development and Community Participation, CONTACT Special Series, N° 3, CMC, World Council of Churches, Geneva.
- Somarriba, Maria das Mercês, 1980 "On the Limitations of Community Health Programmes", in: Rifkin (ed.), 1980.
- UNICEF/WHO, forthcoming, Country decision-making for the Achievement of the Objective of Primary Health Care, WHO, Geneva.
- United Nations Economic Commission for Latin America, 1973 "Popular Participation in Development", Comm.Dev.Jn., Vol. 8:2, April.
- Werner, David, 1980 "Health Care and Human Dignity", in: Rifkin, (ed.), 1980.
- WHO, 1978 Primary Health Care, Report of the International Conference on Primary Health Care, Alma Ata, USSR, 6-12 September 1978, WHO, Geneva.

LA INTEGRACION DE ELEMENTOS SOCIALES
A LA PLANIFICACION */

Jan Drewnoski **/

1. Función y alcance de este escrito

En este trabajo se pretende discutir los problemas metodológicos básicos relacionados con la tarea expuesta en el título de este escrito; a saber, "la integración de elementos sociales a la planificación".

La argumentación presentada aquí concuerda con el enfoque desarrollado por el autor en publicaciones anteriores.^{1/} Aún cuando este trabajo contiene elementos nuevos y tiene valores por derecho propio, en relación con los trabajos antes mencionados, el lector puede referirse a éstos para obtener una comprensión más detallada de una serie de planteamientos.

Debe comprenderse que muchos de los problemas aquí presentados todavía son muy polémicos y que la solución final de los mismos está algo distante. Sin embargo, es indudable que existe una gran necesidad de continuar la discusión de estos asuntos. A esos fines presento algunas propuestas para la estructuración de una forma de pensar que espero pueda aclarar dichos problemas y que hagan la metodología o tratamiento de los mismos más pertinentes y apropiada.

*/ Publicado originalmente en la Revista Plerus, Vol. X, N° 2, diciembre de 1976.

**/ Consultor.

1/ Particularmente, con los siguientes informes UNRISD:

- "Social and Economic Factors in Development", Report N° 3, Geneva, 1966.
- "Studies on the Measurement of Levels of Living and Welfare", Report N° 70.3, Geneva, 1970.

- "Studies in the Methodology for Social Planning", Report N° 70.5, Geneva, 1970;

y el libro: On Measuring and Planning the Quality of Life, Mouton, The Hague-Paris, 1974.

2. Reconocimiento de la función de los elementos sociales en la planificación

El primer paso en el proceso de integración de los elementos sociales a la planificación consiste en reconocer la función de dichos elementos. Este "reconocer" implica que los planificadores adquieran conciencia de los cambios sociales resultantes del plan que ellos están preparando e implementando. Cuando los cambios esperados son favorables o deseables se pueden adjudicar a los efectos relacionados con el logro de las metas planificadas. Cuando los cambios relacionados con la implementación del plan no son favorables, se consideran como consecuencias marginales nocivas que hay que tolerar por el bien del desarrollo planificado, pero que desvirtúan en cierta medida la importancia del logro de las metas.

El darse cuenta de la existencia de efectos tanto beneficiosos como nocivos en los planes de desarrollo, es de hecho un paso de avance sobre la tosca metodología de planificación, en la que se suponía que los modelos que contenían solamente variables económicas representaban las condiciones reales. A pesar de que todavía es posible encontrar modelos de planificación que ignoran la existencia de los elementos sociales, la significación política y social de la planificación se reconoce cada vez más. Debe señalarse que siempre fue reconocida en los sistemas económicos en que impera la planificación centralizada, donde los planes de desarrollo tienen una función explícita de inducir al cambio social y político (contribuir a la construcción del socialismo, según se expresa corrientemente).

Aparte de las consecuencias del desarrollo planificado, los elementos sociales se pueden reconocer como factores que promueven u obstaculizan el proceso de desarrollo en sí mismo. Es de conocimiento común que los factores económicos solos no explican satisfactoriamente los cambios. Al buscar expresiones cuantitativas que expliquen el impacto de estos factores, siempre se encuentra que además de éstos hay un "factor residual" responsable de parte del cambio. Se supone corrientemente que este factor residual representa un número de elementos (mayormente sociales) a los cuales no se les adjudicaron expresiones cuantitativas adecuadas.

3. La integración de elementos sociales a la planificación

El mero reconocimiento del impacto de los elementos sociales en el desarrollo planificado no es suficiente para asegurar la integración de elementos sociales a la planificación. La integración requiere que los elementos sociales no aparezcan de forma vaga e indistinta en el trasfondo de los planes, sino que sean incluidos en las variables y parámetros necesarias en los modelos de planificación utilizados en la preparación de los planes.

Para ser integrados a un modelo de planificación, los elementos sociales tienen que expresarse en forma numérica, es decir, tienen que convertirse en lo que conocemos como "indicadores sociales". Es aquí donde radica

la dificultad metodológica cardinal. Hasta el momento, sólo unos pocos de los elementos sociales de interés para el planificador han sido cuantificados.

No es posible, probablemente -por lo menos en la etapa presente de nuestro conocimiento- cuantificar todos los elementos concebibles que comprenden la circunstancia social. Pero es necesario intentar la cuantificación de por lo menos algunos de ellos.

4. Problemas de cuantificación

Al tratar de definir la lista de indicadores sociales que el planificador necesita, tenemos que empezar por aquellas que están a nuestra disposición. Uno de estos lo constituyen los indicadores demográficos, que juegan un papel de importancia en la planificación. Sin embargo, este asunto es tan obvio que no es necesario discutirlo en estos momentos.

Existen, no obstante, elementos sociales que no pueden ser cuantificados en forma alguna. Estos son principalmente los grupos sociales y las relaciones entre ellos. Es posible asignar expresiones numéricas a algunas de estas relaciones, pero hasta el momento no hemos podido darle una representación cuantitativa general. El problema no estriba solamente en el hecho de que las técnicas de medición sean difíciles de elaborar, sino en el hecho de que no estamos siquiera seguros de qué exactamente se supone que midan. A nuestro juicio no creemos que las relaciones sociales sean un concepto cuantitativo. Dicho de otra forma, no se puede decir que las relaciones sociales sean conceptualmente cuantificables, al menos en la etapa presente de nuestro pensamiento. Los esfuerzos hacia la cuantificación de elementos sociales debe, por tanto, concentrarse en lo que pudiera llamarse "el bienestar de la población". Estamos acostumbrados a pensar en el bienestar en términos cuantitativos y por lo tanto no existe duda de que dicho concepto es cuantificable. El problema consiste en cómo llevar a cabo la cuantificación, es decir, qué procedimiento se debe aplicar para expresar el bienestar en términos numéricos. Esto implica que a los componentes del bienestar (nutrición, salud, vivienda, educación) tendrá que dárseles expresiones numéricas. Implica, además, que se deben encontrar expresiones numéricas para el bienestar como un todo.

El procedimiento que se sugiere es el método indirecto de cuantificación, consistente en seleccionar "indicadores" mensurables para aquellos componentes del bienestar que no se puedan medir directamente.

El conjunto de dichos indicadores, mensurables en unidades físicas, (en términos reales) y seleccionados con cuidado, representaría adecuadamente todos los componentes del bienestar.

Hay que mencionar que estos indicadores podrían ser del tipo de flujo (expresados en unidades físicas por unidad de tiempo) o del tipo de "estado" (expresados solamente en unidades físicas y se refieren al estado de la variable en un instante de tiempo).

La agregación de estos indicadores en índices comprensivos de los índices del nivel de vida y del estado del bienestar constituye un problema metodológico distinto y muy escabroso que no nos proponemos discutir en este momento, especialmente cuando es relativamente menos pertinente a los problemas de planificación que nos conciernen aquí.

Se debe recalcar que los indicadores de bienestar sugeridos aquí no tienen nada que ver con las conocidas variables de contabilidad nacional (PNB, Consumo per capita expresado en términos monetarios, etc.). Los indicadores de bienestar miden bienestar; es decir, la satisfacción de las necesidades humanas o las condiciones de vida de la gente. Estos indicadores están expresados en términos reales. Las variables de contabilidad nacional expresan a su vez el valor monetario de los recursos disponibles. Es engañoso usar estas últimas como medida de bienestar.

Una vez hayamos podido expresar los elementos sociales en forma numérica, se pueden introducir como elementos en los modelos de planificación. Es sólo entonces que podríamos decir que los elementos sociales han sido integrados a la planificación. Como en los modelos de planificación se utilizan dos tipos de elementos, las variables y los parámetros, necesitamos, por tanto, variables de bienestar social y parámetros de bienestar social.

5. Variables de bienestar social en la planificación

La cuantificación de los elementos sociales, explicada anteriormente, nos provee variables sociales, que no son otra cosa que los indicadores sociales que fueron sugeridos como expresiones numéricas del bienestar de la sociedad. De los dos tipos de indicadores señalados (flujo y "estado"), los indicadores de flujo son las más importantes para los modelos de planificación. Esto se debe principalmente a que los objetivos planeados (objetivos del plan) se expresan generalmente en términos de flujo (por unidad de tiempo), y por tanto, los objetivos sociales deben tomar la misma forma.

Debe señalarse que los indicadores sociales que se usen como variables en los modelos de planificación no tienen que ser necesariamente iguales a los usados para medir el nivel de vida. Pero ciertamente serán del mismo tipo. Por esta razón la metodología utilizada para medir los fenómenos sociales es también pertinente a la obtención de elementos que se puedan integrar a la planificación.

6. Parámetros de bienestar social en la planificación

Para construir un modelo de planificación necesitamos no sólo variables sino también parámetros adecuados para las variables.

Los parámetros sociales pueden clasificarse en dos grandes grupos: coeficientes de efectos del bienestar y coeficientes de efectos de la productividad.

Parámetros de efectos del bienestar

Los parámetros de efectos del bienestar expresan la capacidad de los recursos (según se manifiesta por medio de los indicadores económicos ya conocidos) para generar bienestar, o de forma más precisa, el flujo de bienestar, es decir, el nivel de vida.

Por lo tanto, la forma más general del coeficiente de efecto del bienestar será: $\frac{\Delta NV}{\Delta Y}$ (cambio en el nivel de vida / cambio en la producción nacional)

esto es, la razón del incremento en el nivel de vida al incremento en el producto nacional. De hecho, no puede esperarse que este tipo de coeficiente agregado tan amplio sea usado en la planificación práctica, ya que el agregado amplio del nivel de vida está representado en el plan no como una variable agregada sino como un número de variables separadas, es decir, indicadores del nivel de vida. Necesitamos un coeficiente para cada una de estas variables. Por ende, la expresión del coeficiente de efectos del bienestar tomará la forma de un número de fórmulas de este tipo:

$$\frac{\Delta NV_i}{\Delta Y_i} \quad (i=1, 2, 3, 4, \text{ etc.})$$

donde NV_i representa un componente del nivel de vida y Y_i el producto nacional en un sector que se supone genera el componente i respectivo del nivel de vida.

Es posible concebir varias formas de coeficientes de efectos del bienestar. Todas son proporciones de componentes del nivel de vida a recursos necesarios para generar estos componentes. En consecuencia, podríamos tener en el numerador y denominador de la fórmula cantidades absolutas, incrementos finitos, infinitos o relativos (equivalentes a las expresiones para las elasticidades) que se pueden aplicar de acuerdo con los requerimientos del modelo de planificación utilizado.

Otro tipo de coeficiente de efectos del bienestar se puede derivar de las llamadas funciones de generación del bienestar. Estas funciones expresan las relaciones entre un componente del bienestar (tal como educación, salud) y los varios factores de producción (insumos requeridos) que genera el incremento del componente en cuestión. A veces se llaman funciones de producción para la educación, salud, etc. Parece deseable, sin embargo, darle un nombre preciso para recalcar el hecho de que sus variables dependientes expresan componentes de bienestar y no productos, en la acepción usual de este concepto (cantidades de bienes y servicios). Los parámetros de las funciones de generación del bienestar podrían incorporarse como parámetros sociales (de bienestar) en los modelos de planificación de la misma forma en que los parámetros técnicos de los modelos de planificación se derivan de las funciones de producción conocidas.

Parámetros de efectos de la productividad

Los componentes del bienestar constituyen uno de los objetivos de la actividad económica. Estos componentes pueden tener, además, un impacto sobre la producción. Esa acción ocurre a través del mejoramiento de la calidad del trabajo, lo que se deriva del hecho evidente de que una población más saludable, mejor alimentada, mejor albergada y mejor educada trabaja mejor. Esto significa que el bienestar afecta la productividad del trabajo. Este concepto se denomina como "el efecto de la productividad" y es un hecho que se tiene que considerar en la planificación. Se expresa en coeficientes de efectos de la productividad.

La forma más general del coeficiente de efectos de la productividad es

$$\frac{\Delta Y}{\Delta W}$$

esto es, la razón del incremento en el producto nacional al incremento en el estado del bienestar.

El coeficiente de efectos de la productividad puede asumir muchas otras formas, como en el caso del coeficiente de efectos del bienestar discutido arriba. Se puede diseñar el coeficiente de forma que se refiera a asignaciones particulares del producto nacional.

Los parámetros utilizados en la planificación se derivan, tradicionalmente, de las funciones de producción. Para considerar el impacto de los elementos de bienestar sobre la producción se necesita un tipo distinto de función de producción, específicamente una que incluya el bienestar o componentes del bienestar entre sus variables independientes (y no en las "residuales", como se hace a veces). Se podrían elaborar funciones de producción para varios sectores que contengan elementos sociales como factores de la producción, además de los factores tradicionales. Los coeficientes derivados de estas funciones se podrían utilizar en la planificación.

7. Enumeración de elementos de bienestar social pertinentes a la planificación

Ahora es posible enumerar todos los elementos sociales que pueden usarse y que deben usarse en la planificación.

a) Variables de bienestar social del tipo de flujo (componentes del nivel de vida).

Estas adquieren la forma de indicadores sociales que expresan la satisfacción de las necesidades humanas en unidades físicas por unidad de tiempo. Caen bajo distintos componentes del nivel de vida, tales como la nutrición, vivienda, salud, educación, seguridad, ocio, vestido y ambiente.

Las variables del tipo de flujo se incorporarán a los modelos de planificación como objetivos finales, intermedios y recursos (factores).

b) Variable de bienestar social del tipo de "estado" (componentes del estado de bienestar).

Estas también adquieren la forma de indicadores sociales y expresan el estado de bienestar del hombre en un momento dado, en términos de sus unidades físicas específicas. Se integran al modelo de planificación en calidad de factores que determinan la calidad y productividad del trabajo.

c) Parámetros de bienestar social que expresan el efecto del bienestar.

Estos parámetros se derivan de los coeficientes de efectos del bienestar y de parámetros de las funciones de generación de bienestar. Expresan la capacidad que poseen los bienes y servicios disponibles para generar bienes-

tar.

d) Parámetros de bienestar social que expresan el efecto de la productividad (o de la retroalimentación).

Estos parámetros se derivan de los coeficientes de efectos de la productividad y de parámetros de nuevos tipos de funciones de producción (que continenen variables de bienestar). Expresan la capacidad que posee el bienestar para crear una fuerza de trabajo de mejor calidad y mejor productividad.

8. La determinación de los valores numéricos de las variables y parámetros

Naturalmente, es muy importante entender cuáles son los elementos sociales que se deben integrar a la planificación. Pero ésta es sólo la primera parte del ejercicio. La segunda es determinar los valores numéricos de las variables y parámetros de posición.

El valor numérico de las variables debe representar la posición inicial, es decir, la situación en el momento en que comienza el período de planificación. En el momento en que se prepara el plan, esta posición es futura, aunque se refiere a un futuro muy cercano, de algunos meses solamente. La estimación de estas variables se debe basar en el conocimiento de la posición presente y en su curso actual de desarrollo. El problema consiste en obtener información correcta sobre el estado de cosas actual. Algunas veces no será fácil conseguirla; pero la dificultad es de naturaleza técnica, no conceptual.

La determinación de los valores numéricos de los parámetros es un problema distinto. Los valores de los parámetros que hay que incluir en el plan se refieren a todo el período planificado, y esto significa un período de tiempo de varios años. Suponer que los valores de los parámetros no cambiarán durante ese período implicaría cometer un error grave. Pero hay algo más que la mera estimación errónea de los valores reales. El aceptar, para un nuevo plan, los parámetros del pasado significaría llevar a cabo una mala planificación.

Es evidente que los parámetros técnicos antiguos relacionados con la productividad (del trabajo y de todos los demás factores de producción) no se deben repetir en el plan actual, sino que se deben mejorar. Esto es más

cierto aún con relación a los parámetros de efectos del bienestar. Es de conocimiento general que el aspecto social de la planificación se ha descuidado hasta ahora. Una de las consecuencias de este hecho fue la falta de atención a lo que ahora llamamos los parámetros de efectos del bienestar. Eran excesivamente bajos, llevando a menudo a lo que en otro lugar llamamos desarrollo frustrado.

Una tarea evidente de los planificadores es elevar los parámetros de efectos del bienestar en el plan que preparen, lo que requiere una evaluación cuidadosa de las posibilidades para el futuro, y aplicar medidas para tomar ventaja de esas posibilidades. La determinación de los parámetros no consiste, por tanto, en estimar el valor numérico de lo que ya existe, sino en estimar, tan realistamente como sea posible, el resultado de los esfuerzos por mejorar la realidad existente de acuerdo con los requisitos del plan.

Por consiguiente, se debe recalcar que cualquier método que dependa exclusivamente de la experiencia pasada a fin de determinar los valores numéricos de los parámetros es básicamente incorrecto. Derivar los valores de los parámetros del pasado del país para el cual se propone el plan, significaría que no se intenta ninguna mejora, lo que contradice los principios de la planificación. Si se toman del pasado de un país más avanzado, estaría implícito el supuesto de que el país en cuestión debe seguir exactamente el mismo camino que siguió el país más avanzado en el pasado, y esto podría ser correcto sólo en casos muy excepcionales. El peor procedimiento sería derivar los parámetros de algún tipo de promedio o promedios de la experiencia pasada de otros países, lo que seguramente nos llevaría al error.

9. Un plan de desarrollo orientado socialmente

La cuantificación de los elementos sociales, que les confiere la forma de variables y parámetros sociales, es una precondition para integrar estos elementos a los planes de desarrollo. Pero el modelo del plan de desarrollo al que se van a integrar no deja de tener importancia.

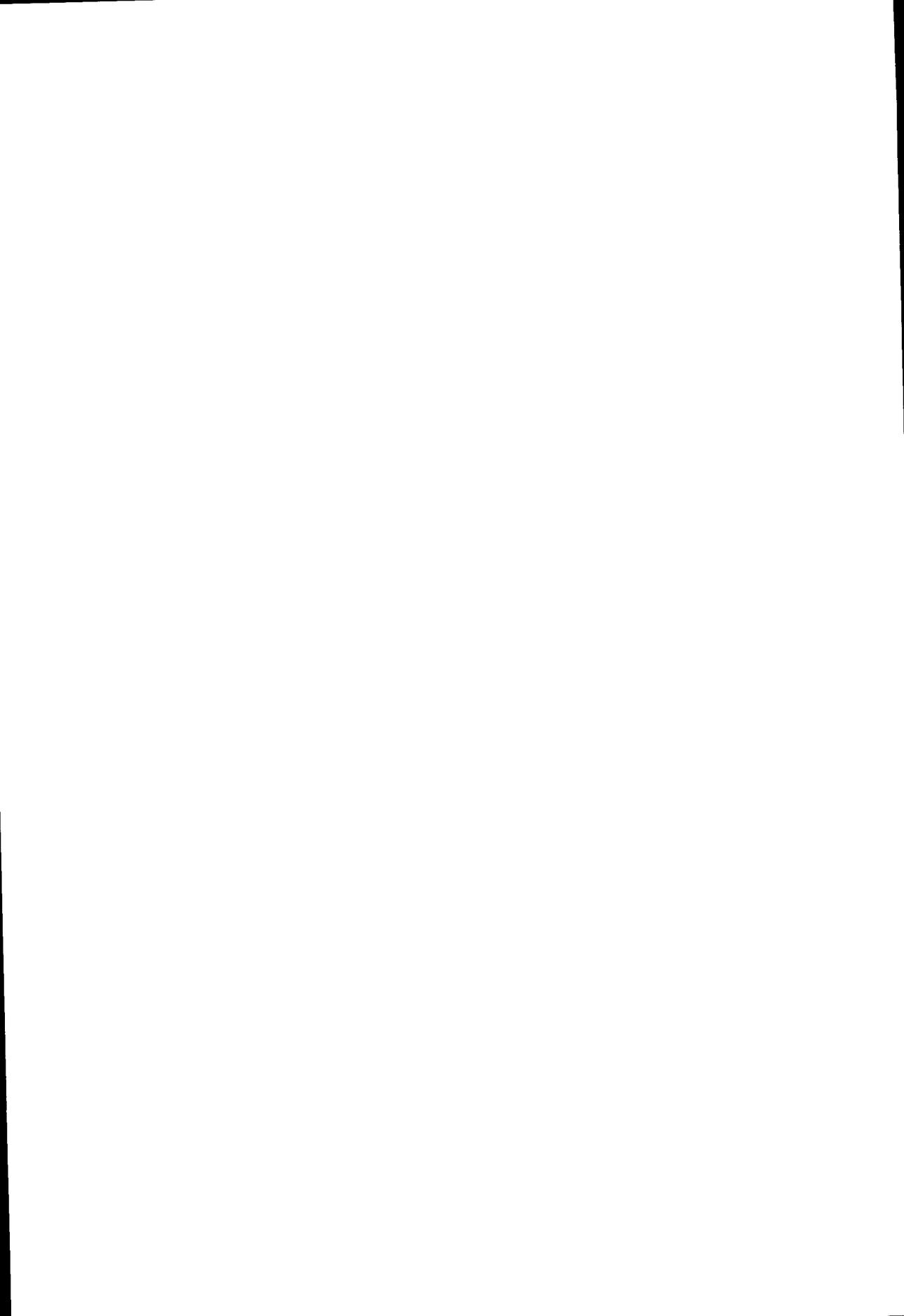
Si el modelo de planificación es del tipo tradicional, en el que se maximiza una variable como el PNB, la inclusión de elementos sociales, aunque deseable por sí misma, no cambiaría la naturaleza del plan. Los elementos sociales seguirían subordinados a los económicos, aún cuando se expresen muy adecuadamente y con precisión.

Lo que se necesita es un cambio en la estructura del plan. La cuantificación de elementos sociales, según se sugirió arriba, hace posible una verdadera orientación social del plan.

El razonamiento que se esconde detrás de todo esto es sencillo. Hay un acuerdo general de que la meta del desarrollo consiste en el mejoramiento de las condiciones en que vive la gente. Si esto es correcto, los planes de desarrollo deben reflejar el nivel de vida de la gente, y no alguna de las variables de contabilidad nacional tradicionales. El nivel de vida, según

se explicó antes, es un agregado de una serie de "variables de bienestar social" que se puede incluir en la función objetiva del modelo de planificación. Ciertamente, allí es donde pertenece.

En un modelo de planificación basado en estos principios, y en un plan de desarrollo que se prepare por medio de este tipo de modelo, la asignación de todos los recursos estará guiada por el impacto que se supone que éstos tengan sobre el mejoramiento del nivel de vida de la gente. Esto querría decir que dicho plan estaría en realidad "orientado socialmente", que es exactamente lo que queríamos alcanzar.



LA DIMENSION TEMPORAL DE LA PLANIFICACION NACIONAL
Y EL SENTIDO DE LA PLANIFICACION OPERATIVA*/

Enrique Sierra **/

Introducción

El proceso de planificación que se está realizando en esta nueva etapa de la Democracia del Ecuador, es uno de los más importantes que tiene lugar entre los países de economía mixta de América Latina y del Caribe. Es un proceso con importante aspectos inéditos dentro del estilo de planificación en estos países. Se está ensayando una forma de introducir la planificación operativa o de corto plazo y de sistematizar periódicas evaluaciones de la marcha de la economía, de las políticas públicas y de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Al inaugurarse la planificación operativa se produce, de hecho, un trascendente cambio de estilo en los trabajos de la Secretaría General de Planificación del Ecuador 1/, y se le plantea un nuevo desafío.

Antes, prevalecieron los trabajos propios de la planificación de mediano plazo, cuyos contenidos de estrategias, objetivos y metas, así como su teorización y método se conocían y se habían aplicado en varios planes. De la planificación de corto plazo hay, sin embargo, poco conocimiento teórico

*/ El siguiente texto sistematiza y amplía la exposición hecha en el seminario sobre el Plan Nacional de Desarrollo a los empleados del Consejo Nacional de Desarrollo, el 14 de septiembre de 1980, en el cual el autor trató el tema "Planificación a largo, mediano y corto plazo en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, e Introducción a la Elaboración del Plan Operativo de 1981".

**/ Experto de Planificación y Política Económica, funcionario de Naciones Unidas.

1/ En lo sucesivo a este organismo se le identificará como Secretaría.

y metodológico en los países de economía mixta en desarrollo, en los cuales aún no se ha formado un acervo de experiencias significativas. ^{2/}

Para ubicar la planificación operativa en el contexto general del proceso de planificación y de la política gubernamental, es necesario remitirse, por un lado, a la naturaleza de la planificación desde el punto de vista de los plazos más convencionales que se trabajan, como son el largo, mediano y el corto plazo; ^{3/} y, por otro, a la segmentación que es factible hacer del período de un gobierno democrático, según las características más sobresalientes de su dinámica. A estos fines, dicho período se puede fraccionar en tres subperíodos: el de instalación del gobierno, caracterizado por la toma del poder y la iniciación de su política; el de finalización, singularizado por la lucha política que implica la elección de un nuevo gobierno; y, el intermedio, ubicado entre los dos subperíodos mencionados. En éste, el gobierno tiene opción de centrar su acción en ejecutar sus políticas y programas de mayor envergadura.

I. LOS CONTENIDOS DE LA PLANIFICACION EN LOS PLAZOS LARGO, MEDIANO Y CORTO

En la teoría de la planificación nacional o macro, se discute con frecuencia si ésta implica un proceso social y político, o técnico y administrativo. Las definiciones más amplias la conciben como un proceso social y político; en cambio, definiciones con menos pretensiones, la circunscriben a procesos metodológicos y administrativos.

Para fijar un punto de referencia inicial, puede admitirse a la planificación como un proceso eminentemente político y social, que cuando se eleva a un alto nivel de síntesis adquieren relevancia los contenidos ideológicos, los cuales aportan las fuentes inspiradoras de los contenidos políticos y sociales de la misma. Por otro lado, cuando dicho proceso baja a niveles de especificidad ganan relevancia los aspectos administrativos y metodológicos,

^{2/} En América Latina los planes operativos nacionales de mayor relieve teórico y metodológico son los de Bolivia; pero, la discontinuidad política de ese país los han invalidado como instrumentos de orientación de la política gubernamental.

^{3/} A manera de regla memotécnica, de plazo puede decirse que el largo plazo se mide en decenios, el mediano en años y el corto en meses.

que son los que más se ponen en evidencia en las etapas de formulación y ejecución de planes, cuando se intenta transformar sus estrategias en objetivos, y éstos en programas y metas. La síntesis y la especificidad que caracterizan a la planificación se manifiestan asociadas a la dimensión temporal de la misma, ésto es, en términos de los plazos largo, mediano y corto.

Los plazos aludidos se identifican, respectivamente, con la formulación de imágenes objetivos, de estrategias y planes de desarrollo de mediano plazo (cuatro, cinco o seis años), y de planes operativos anuales o de períodos de 18 o de 24 meses. Por cierto, estos conceptos pueden tener una cobertura nacional, sectorial o regional.

En resumen, la planificación nacional o macro es un proceso en el cual adquieren distinta relevancia sus contenidos ideológicos, políticos, sociales, administrativos y metodológicos, según sea la dimensión temporal que, en términos del largo, mediano o corto plazo, se de a sus trabajos. Para ilustrar la procedencia de estos contenidos, considérese los requisitos más esenciales que exige la praxis de la planificación. Para que ésta se ejercite es necesario que haya vocación política y social, la cual se conformará en la medida que prevalezca una ideología que admita o demande la planificación para traducir sus aspiraciones en concreciones programáticas.

Dichas concreciones y las acciones que ellas inspiran, requieren de mecanismos y capacidad administrativa adecuada así como de métodos de trabajo. Por más metodologías que dominen los planificadores, sus proposiciones son infructuosas si no existe la capacidad administrativa de los organismos públicos; por más eficiencia administrativa que haya en el sector público, la planificación no progresa si no hay vocación en el gobierno y en la sociedad para utilizarla, y tal vocación no podrá formarse, si las fuentes ideológicas que inspiran el desarrollo nacional rechazan la planificación como método para orientar la convivencia social, el desarrollo de las fuerzas productivas y las políticas públicas.

1. La imagen objetivo y la preeminencia de los contenidos ideológicos

La planificación aporta a los fines nacionales de largo plazo, la formulación y discusión de una imagen objetivo, nueva expresión de lo que antes se conocía como proyecto nacional. Dicha imagen es el estadio social, económico, cultural, político e institucional deseable y alcanzable en un plazo de 10, 15, 20 ó más años, al cual se quiere conducir una nación. Es un punto de mira, diseñado sobre la base de un conjunto de grandes objetivos y de amplios horizontes, que se propone a una sociedad para orientar sus esfuerzos e incentivarla a reformar sus estructuras y a seguir determinadas estrategias;

es una definición fuertemente ideologizada de lo que se quiere, formulada con gran imaginación, que puede aproximarse hasta lo utópico y que reconoce muy pocas restricciones. Es una construcción del "debe ser" a largo plazo, y por tanto predominan en ella los contenidos ideológicos.

Para su formulación se recurre, naturalmente, a teorías y métodos; pero, lo que en su esencia prima es lo ideológico. Los modelos de proyecciones cuantitativas empleados para su construcción pueden tener un amplio margen de error (del 10, 15 ó 20 por ciento) lo que en definitiva no importa tanto como que tenga consistencia y coherencia ideológica, y que signifique para la sociedad un mensaje de aspiraciones.

La decisión de construir una imagen objetivo y de difundirla y discutirla es un acto político; pero, lo que provoca la controversia es el contenido ideológico de la misma. El resultado que deja su examen público es el enriquecimiento ideológico de la sociedad y del sistema político, lo que resulta más sustantivo que el beneficio político inmediato que puedan conseguir sus auspiciadores.

La Secretaría, cuando era Junta Nacional de Planificación, de hecho formuló, a fines del gobierno pasado, una imagen objetivo al diseñar la Estrategia de Desarrollo, que cubre hasta fines del siglo.^{4/} Este notable ejercicio fue relativamente difundido, pero escasamente discutido. Sería de utilidad que se difundiera y discutiera más, aunque fuera necesario modificarlo al tenor de las críticas que recibiera. Ello sería muy beneficioso para el sistema político y para el intelectualismo nacional, por el acrecentamiento ideológico que aportaría su conocimiento y discusión.

2. Las estrategias y planes de mediano plazo y la preeminencia de los contenidos políticos y sociales

A los fines nacionales de mediano plazo, los trabajos de planificación se centran en la formulación de estrategias y de planes de desarrollo cuatrienales, quinquenales o sexenales, cuyas fuentes de inspiración son, por una parte, la imagen objetiva, si ésta existe; y por otro, el programa de gobierno, los proyectos en ejecución relativamente avanzados del período precedente y las situaciones críticas más inmediatas heredadas del gobierno pasado.

^{4/} "Ecuador. Estrategia de desarrollo". Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Estas estrategias y planes tienen así un marco de referencia ideológico, como son los contenidos de esa naturaleza que aportan la imagen objetivo y el programa de gobierno. Por cierto que la ideología que se infiere de la imagen objetivo se relativizará tanto como resulte incompatible con la ideología del programa de gobierno.

En el caso particular de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del Gobierno Democrático del Ecuador, la principal fuente de inspiración fueron las Veintiún Bases Programáticas ^{5/} que sirvieron de plataforma a los actuales gobernantes durante la campaña electoral; pero también se tomaron en cuenta los lineamientos de la Estrategia del Desarrollo hasta fines del siglo, antes mencionada.

La imagen objetivo y las estrategias y planes de mediano plazo se vinculan; pues, la primera da una orientación básica a los segundos, y les fija la tarea de diseñar y promover los cambios y los objetivos a procurarse en cada período de 4, 5 ó 6 años, para avanzar hacia la imagen objetivo. Los trabajos de la planificación en el mediano plazo, son grandes pasos que se avanzan en la dirección adecuada para aproximarse a esa imagen.

Pero dichos trabajos poseen, como se sugirió, otros compromisos a los que deben responder, como el programa de gobierno, el cual además de lo ideológico, tiene abundantes e inmediatos fines políticos; y, las situaciones críticas o problemas dejados por la política del gobierno precedente y que deben ser atendidos para darle viabilidad a los objetivos del nuevo programa gubernamental. Estas son las vertientes de los contenidos políticos de la estrategia y de los planes de mediano plazo, los cuales son los dominantes en esta dimensión temporal.

En la medida que los problemas heredados constituyen restricciones significativas a los objetivos del programa de gobierno, y en tanto mayor es la ambición de éstos, más amplitud y profundidad gana el conflicto generado por los contenidos políticos que prevalecen en la formulación, discusión, aprobación y puesta en marcha de las estrategias y planes de mediano plazo.

Como estos trabajos se refieren a distintas manifestaciones de la sociedad -económicas, culturales, demográficas, antropológicas, etc.- y como los conflictos que animan son transmitidos por el juego político a las diversas clases sociales, cuyas capas más conscientes reaccionan de una u otra manera a las problemáticas involucradas en las estrategias y planes de mediano plazo, en estos predominan también, junto a los contenidos políticos, los de carácter social.

^{5/} "Veintiún Bases Programáticas", marzo de 1979, folleto publicado por el Gobierno Constitucional del Presidente Jaime Roldós.

Los trabajos aludidos exigen teorías y métodos que garanticen más precisión que los empleados para tratar el largo plazo; esto es, por ejemplo, que si para la imagen objetivo no es trascendente un error en sus proyecciones del 10 ó 15 por ciento, para las estrategias y planes de mediano plazo sí que lo es. Se estrecha así el margen de error o de tolerancia con que se trabaja el mediano plazo. De igual manera, para el largo plazo resultaba intrascendente lo administrativo, en la definición de estrategias y planes de mediano plazo deben precisarse -para asegurar su viabilidad- las condicionantes administrativas y de capacidad operativa de los organismos públicos y del conjunto de éstos, al mismo tiempo que proponerse políticas sobre el particular.

Como se ve, los contenidos ideológicos que predominan en la imagen objetivo, si bien en las estrategias y planes de mediano plazo, no desaparecen; sin embargo, se atenúan y relativizan a causa de la alta ponderación que adquieren los contenidos y conflictos de carácter político-social. Estos son los que más motivan el proceso de planificación en dicho lapso. En este plazo, como se ha dicho, son mayores las exigencias teóricas y metodológicas; pero, lo que más importa es la consistencia y la coherencia política y social que garantice la viabilidad de las estrategias y planes de mediano plazo.

Por lo dicho, la eficacia de las metodologías empleadas en los trabajos de mediano plazo, queda sujeta a la capacidad que tengan de imprimirles aquella consistencia y coherencia político-social. En este sentido, en los países en desarrollo una metodología simple aplicada con sensibilidad política y buen criterio, puede resultar más eficaz que una sofisticada, que presente más formalismo cuantitativo y pretensiones semánticas.

3. Los planes operativos y la preeminencia de los contenidos políticos, administrativos y metodológicos

En el corto plazo los trabajos de la planificación se refieren a la ejecución de las estrategias y planes de mediano plazo. Dicha ejecución implica la formulación de los planes operativos anuales, lo cual lleva al seguimiento de la marcha de la economía y de los aspectos sociales factibles de observar en la coyuntura, y de la ejecución de las políticas y programas de aquellas estrategias y planes. El seguimiento permite evaluar el progreso de los objetivos, políticas, programas y metas de los mismos. Partiendo de los resultados de las evaluaciones, se diseñan los planes operativos, los cuales se basan, además, en los lineamientos de las estrategias y planes de mediano plazo.

En la práctica, la ejecución se traduce en una nutrida corriente de decisiones y de acciones realizadas a través de todo el sector público, desde sus niveles políticos y administrativos más altos hasta los más elementales de sus organismos ejecutores. Esta corriente de decisiones y de acciones se agrega a las motivaciones permanentes que inducen al funcionamiento cotidiano del sector público.

Los planes operativos constituyen un marco de referencia altamente específico y concreto para esa toma de decisiones y realización de acciones; las evaluaciones, por su parte, son un examen crítico de la evolución de las tendencias económicas y sociales, de las políticas y programas, de la toma de decisiones de las autoridades y del funcionamiento de los organismos públicos y del sector público en su conjunto.

El sentido de las evaluaciones —además de aportar los antecedentes para el diagnóstico de los planes operativos de cada año— es, dentro del gobierno, inducir a la toma de decisiones y rectificar o confirmar la orientación de las acciones de los organismos públicos. Respecto a la nación, las evaluaciones sirven para ayudar a concientizarla sobre las dificultades que encuentra la concreción de los objetivos de las estrategias y planes de mediano plazo, y para incentivar a los esfuerzos necesarios para salvar dichos obstáculos. Por cierto, el empleo de las evaluaciones para este último fin, queda sujeto a la voluntad y valor político del gobierno de dar a conocer las conclusiones más importantes y de utilizarlas con sentido didáctico para ampliar el respaldo a sus políticas.

A la luz de la naturaleza de los trabajos propios del corto plazo, se puede advertir en ellos la relevancia que alcanza lo político, y lo relativo a la administración del sector público y a los métodos de trabajo. Lo dicho no significa que en los planes operativos y demás trabajos del corto plazo los contenidos ideológicos queden de mano, y que los de carácter social no cuenten. Estos continúan vigentes, pero su presencia se ve opacada por la amplitud y dinamia que en la praxis alcanzan aquellos otros.

En el corto plazo, lo ideológico y lo social determinan, de hecho, las decisiones más sustantivas del proceso de planificación; pero, como en este lapso dicho proceso debe ser efectivo —esto es, plasmarse en decisiones y en la realización de acciones— lo que aparece en el primer plano del mismo son el juego político, el funcionamiento de la administración, la capacidad de operación de los organismos públicos, y los métodos de trabajo empleados.

En efecto, los problemas que se presentan en la coyuntura económica y social, así como los que afecta la ejecución de las estrategias y planes de mediano plazo, son, en esencia, expresión de las contradicciones que se dan entre las estructuras del sistema. Por lo mismo, en el corto plazo habrá decisiones y acciones notablemente trascendentes, que van más allá de corregir desviaciones de las tendencias deseadas. Estas son las que más connotaciones ideológicas, sociales y políticas le imprimen a la formulación y ejecución de los planes operativos. Los contenidos ideológicos que inspiran la imagen objetivo y las estrategias y planes de mediano plazo, a

través de los planes operativos se traducen, en los altos niveles del gobierno y del sistema político, en definiciones de políticas operables; las cuales, a su vez, dan lugar a decisiones específicas en los niveles medios del sector público, las mismas que se transforman en acciones concretas efectuadas por los organismos operativos.

Gestar este proceso es el trabajo político del gobierno; de ahí la preeminencia de lo político en este plazo. Dicho trabajo será tanto más arduo y complicado cuanto más desafiante sea su propósito de decidir y ejecutar acciones que signifiquen cambios de estructuras y de lograr objetivos y metas anuales ambiciosas.

Por otro lado, la efectividad de la planificación en el corto plazo queda sujeta de manera decisiva al funcionamiento de la administración y a la capacidad operativa de los organismos públicos; por eso, la relevancia de lo administrativo, aparece tanto mayor cuanto más intenso es el conflicto político.

La eficacia que en el corto plazo se exige a lo político y administrativo, reclama mayor rigurosidad de los métodos empleados, por lo que deben reunir ciertas cualidades. En efecto, los trabajos del corto plazo son más numerosos y heterogéneos que los de los otros plazos, debido al mayor número de variables o aspectos específicos que se tratan; por lo cual, los métodos deben adecuarse al escaso tiempo disponible para llevar a cabo dichos trabajos, y a las contingencias de todo orden que se presentan en este plazo. Deben garantizar, además, mayor precisión en los análisis y conclusiones que en el caso de los plazos largo y mediano; o sea, su margen de error admisible es más estrecho.

Para los trabajos de los tres plazos comentados, los métodos deben ser, por cierto, apropiados a la naturaleza y soluciones que, de acuerdo a los contenidos ideológicos y sociales se procuran. Deben cumplir con aquello que el método hace a la cuestión sustantiva que se pretende dilucidar. Esta norma general, en el corto plazo se torna más exigente aún, so riesgo de no ofrecer oportunas respuestas, o de que éstas sean contradictorias o que se desvíen significativamente de los lineamientos de las estrategias y planes de mediano plazo, y de los contenidos básicos que orientan todo el proceso de planificación.

En el campo del corto plazo, la Secretaría ha realizado importantes experiencias, algunas inéditas en América Latina. Hizo, a seis meses de haberse puesto en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo, la primera evaluación del mismo para apreciar su puesta en marcha, así como para conocer y calificar la evolución de la economía. Sobre la base de los resultados de este ejercicio se presentó un conjunto de juicios y de recomendaciones al Gobierno, que dieron lugar, en el mes de octubre de 1980, a discusiones en los altos niveles políticos y administrativos; además, el señor Vicepresidente de la República expuso al país las conclusiones más importantes

que se obtuvieron de esa evaluación. El trabajo anterior, sirvió, por un lado, para diseñar el Plan Operativo de 1981, aportó los elementos básicos de su diagnóstico y fue una de las fuentes que inspiró sus lineamientos, objetivos y metas globales.

La formulación del Plan Operativo citado, ha sido otro novedoso trabajo, que se definió y estructuró sobre la idea de precisar un conjunto de lineamientos generales con indicación de las autoridades y organismos públicos que más responsabilidades les cabe en los mismos; una lista de objetivos y de metas globales con señalamiento de las condicionantes que deben ser cumplidos para que sean alcanzados; y, de explicitar para el año en cada reforma, política, programa y proyecto fundamental, los objetivos y acciones propuestos, con individualización de las autoridades responsables de tomar las respectivas decisiones y los organismos encargados de ejecutar las acciones especificadas. Este Plan Operativo se confeccionó con una notable participación de los ministerios y más importantes organismos públicos, se discutió en detalle en el Consejo Nacional de Desarrollo, y fue exhaustivamente examinado en diversas oportunidades por el Consejo de Ministros. Especifica más de 3 700 decisiones y acciones a realizarse en el curso del año, e individualiza más de un centenar de organismos responsables de la ejecución de las mismas.

Al finalizar el primer trimestre del año 1981, se efectuó una nueva apreciación de la marcha de la economía y de la política económica y financiera, y de las circunstancias positivas y negativas que están acompañando la ejecución del Plan Operativo. Este ejercicio culminó en el mes de abril, cuando se presentaron al gobierno las conclusiones obtenidas, sugiriéndole, además, políticas y medidas inmediatas.

4. El papel de la planificación operativa y la posición del planificador

Por último, una breve alusión al carácter y al papel del planificador, visto desde la óptica de los argumentos expuestos. El planificador, como persona que ha hecho de esta actividad su oficio profesional, es un ente intelectual y técnico que está inmerso como agente activo en los procesos político-sociales a que da lugar la construcción y discusión de imágenes objetivas, la formulación y ejecución de las estrategias y planes de desarrollo de mediano plazo y de todo lo que implica la planificación operativa. Por ideología y por la amplitud de los temas que trata, podría sentirse más cómodo cuando participa en los trabajos propios del largo plazo; pero su situación se torna más comprometida e incómoda en los trabajos del mediano plazo, toda vez que tiene que laborar partiendo de las referencias que le da el programa de gobierno de turno, independientemente de su adhesión o aceptación política del mismo.

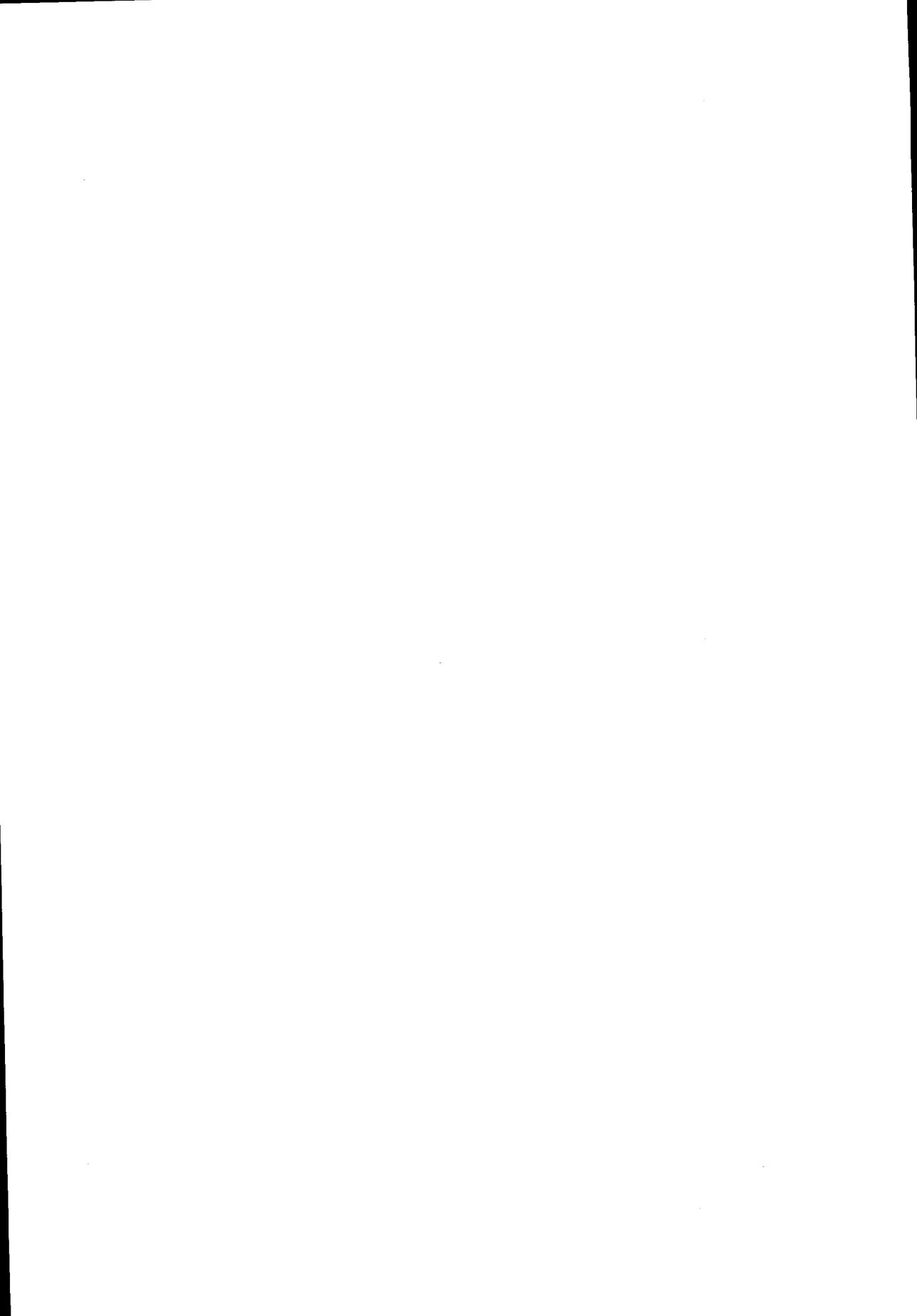
He aquí una de las cuestiones más arduas y delicadas que debe enfrentar, ante la cual no tiene más recursos que apelar a su capacidad técnica y a su ética profesional. La primera le confiere solvencia y prestigio para sostener sus puntos de vista y proposiciones ante las autoridades gubernamentales de mayor nivel; y la segunda, le permite actuar derecha o correctamente, tratando de resolver la compleja ecuación que significa preservar y concretar, tanto como es factible, en las estrategias y planes de mediano plazo los contenidos ideológicos de la imagen objetivo, dentro de las restricciones que para los mismos pueden significar los contenidos políticos y sociales del programa de gobierno que inspiran a dichas estrategias y planes.

En esta compleja situación, el planificador tiene tres aliados. Los grandes y persistentes problemas nacionales y sociales que significa el subdesarrollo; la concientización social de dichos problemas y las aspiraciones de los más amplios estratos de superarlos; y, el sistema democrático, en el cual se requiere de la voluntad popular para alcanzar el poder.

Los elementos anteriores son los que en el largo plazo le imprimen a la planificación y al planificador vigencia permanente y carácter estructural, lo que rebasa las circunstancias, muchas de ellas transitorias, que tiene cualquier gobierno de turno en los sistemas de economía mixta con régimen democrático.

BIBLIOGRAFIA

- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. "Ecuador, estrategia de desarrollo". Julio de 1979.
- Gobierno Constitucional del Presidente Jaime Roldós. "Veintiún bases programáticas". Marzo de 1979.
- República del Ecuador. "Plan nacional de desarrollo, 1980-84 del Gobierno Democrático". Marzo de 1980.
- República del Ecuador. "Instructivo del Presidente de la República para la ejecución del plan nacional de desarrollo, 1980-1984". Abril de 1980.
- Secretaría General de Planificación. "Programación de las actividades de la Secretaría". Abril de 1980.
- Secretaría General de Planificación. "Apreciaciones sobre la ejecución del plan nacional de desarrollo". Octubre de 1980.
- República del Ecuador. "Instructivo del Presidente de la República para la formulación del plan operativo nacional 1981". Noviembre de 1980.
- República del Ecuador. "Plan operativo nacional 1981". Abril de 1981.
- Secretaría General de Planificación. "Comentarios sobre la marcha de la economía y las expectativas de alcanzar las metas del plan operativo de 1981". Abril de 1981.
- Secretaría Nacional de Planificación. "Codificación de disposiciones legales atinentes a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y al Consejo Nacional de Desarrollo".
- Registro Oficial. "Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en el Referéndum del 15 de enero de 1978". Marzo de 1979.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. "25 años de planificación". Mayo de 1979.



EL CONTROL MONETARIO EN UN MARCO DE ASIGNACION DE LOS RECURSOS
CREDITICIOS: EL CASO COLOMBIANO */

Antonio Hernández **/

En este trabajo se presentan los rasgos más importantes del proceso mediante el cual se genera la cantidad de dinero en la Economía Colombiana.

Dada la amplitud de las facultades legales que posee el organismo encargado de ejercer el control monetario y crediticio en Colombia y la frecuencia con que esas facultades son ejercidas, es natural que exista desde el punto de vista jurídico-legal una abundante cantidad de disposiciones sobre estas materias. En consecuencia no parecería muy útil para una adecuada comprensión del problema, la descripción detallada de esas regulaciones y por lo tanto no será ese el camino que seguiremos aquí.

Por el contrario se ha creído más pertinente elaborar un esquema abstracto sobre la forma como funciona en el control cuando la autoridad monetaria, además del objetivo de controlar el crecimiento de la cantidad de dinero, decide preasignar recursos financieros a ciertas actividades y tales recursos son fuente continua de la expansión monetaria.

Al proseguir por este camino intentaremos explicar por qué " pese a las detalladas y siempre cambiantes reglamentaciones oficiales sobre los flujos financieros en la economía, se haya quedado virtualmente sin regular la oferta monetaria". (Mackinnon R. (6) p. 1 686).

*/ A pesar de referirse a la década del 70, se publica por constituir un valioso aporte técnico y metodológico. (Documento presentado a la Conferencia sobre Planificación y Política Macroeconómica en el Corto Plazo en América Latina, Isla Contadora, Panamá, 31 de octubre al 2 de noviembre 1975.

**/ Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Externado de Colombia, e investigador del Instituto de Estudios Colombianos.

El autor agradece a las instituciones mencionadas la ayuda otorgada para la realización de este trabajo; en igual forma agradece al Dr. César González la oportunidad que le brindó para discutir una versión preliminar de este documento; la señorita Nubia Maya realizó los cálculos que se consignan en el anexo al final, por lo cual le estoy agradecido.

Por supuesto, ninguna de estas entidades o personas es responsable del contenido del trabajo.

Es importante señalar además, que en el trabajo no se discute si la asignación del crédito es socialmente deseable o no, o si la autoridad monetaria logra o no sus propósitos; como tampoco se discute la importancia del dinero en la generación del ingreso monetario, o los efectos retrasados con que se presenta esa influencia. El propósito del trabajo se restringe a examinar la compatibilidad del control monetario, dada una meta de asignación del crédito.

A objeto de cumplir este propósito el trabajo se divide, entonces, en tres secciones así:

- I. El marco institucional y el esquema de control
- II. La posibilidad del control.
- III. La experiencia colombiana sobre control monetario y las repercusiones del mismo sobre la movilización y asignación de los ahorros.

I. MARCO INSTITUCIONAL Y ESQUEMA DE CONTROL

Lo que nos proponemos en esta sección es generar las características fundamentales del esquema de control que surge en una economía en donde la autoridad monetaria intenta cumplir el doble objetivo de estabilizar el crecimiento monetario y al tiempo proveer recursos financieros a ciertos sectores que por factores de riesgo no son clientes atractivos para el sistema financiero.

A estos efectos partiremos de los siguientes supuestos:

1. La inexistencia de intermediarios financieros no monetarios, y por tanto que el sistema bancario que genera depósitos en cuenta corriente constituye la única clase de intermediarios financieros.
2. La autoridad monetaria mantiene control sobre todas las tasas de interés y obliga al sistema financiero a cobrar tasas preferenciales para los usuarios de ciertas operaciones de crédito.
3. Como parte del cumplimiento de sus objetivos la autoridad monetaria asigna, con recursos del Banco Central, un presupuesto crediticio y el destino sectorial del mismo. Llamaremos a esta magnitud volumen del Redescuento (B).
4. Por disposición legal el sistema financiero (o bancario aquí) está obligado a otorgar créditos a los sectores señalados como "prioritarios", so pena de incurrir en una disminución de su rentabilidad.
5. Por razones de riesgo y rentabilidad los bancos sólo otorgan el crédito a las tasas preferenciales en cuantía que es estrictamente proporcional al volumen de los redescuentos.
6. La oferta total de reservas al sistema bancario (R) se compone además del redescuento (B) de las obtenidas únicamente de la financiación monetaria del déficit fiscal y de las obtenidas a través del saldo en la balanza cambiaria. La suma de estas dos últimas partidas la llamaremos reservas bancarias no adquiridas en préstamo (U).

7. Como los objetivos de la autoridad monetaria son el control monetario y la asignación del crédito el elemento U crece a una tasa anual exógena que está fuera del control directo de quienes ejercen el control financiero.

8. Los dos únicos activos del sistema bancario son las reservas (R) y el crédito (C) y son sus dos únicos pasivos los depósitos en cuenta corriente (D) y los redescuentos (B). De tal manera que el balance del sistema bancario se representa por la definición.

$$R + C = D + B \quad (1)$$

9. La relación entre efectivo en poder del público (E) y los depósitos en cuenta corriente en constante, o sea que el público no ejerce, a través de sus preferencias, influencia sobre la cantidad de dinero.

10. El sistema bancario no demanda reservas en exceso de lo establecido legalmente.

11. La "esterilización" de reservas se efectúa a través de la política de encajes, lo que hace que exista una relación directa entre la tasa de crecimiento de las reservas bancarias (r) y la tasa de crecimiento de U; esta función, conjuntamente con el volumen de Redescuento define el esquema de control monetario. De igual manera la función implícita en los supuestos 3 y 4 define el objetivo cuantitativo en materia de asignación del crédito.

II. LA POSIBILIDAD DEL CONTROL

1. El control monetario

Bajo las condiciones anteriores ¿es compatible en el corto plazo la política de controlar la cantidad de dinero con una "mejor distribución del crédito"? Y si tales metas son compatibles ¿surgen, en el largo plazo, obstáculos que potencialmente atenten contra ese esquema de control?

Vamos a tratar ahora de resolver estos interrogantes, para lo cual asumiremos adicionalmente que la autoridad monetaria persigue como objetivo de su política una meta (m) de crecimiento de la cantidad de dinero.

Debido al supuesto 9 la tasa de crecimiento del dinero es igual a la tasa de crecimiento de los depósitos en cuenta corriente; pero por el supuesto 10

$$D = \frac{R}{r} \quad (2)$$

y por lo tanto

$$D^* = R^* - r^* \quad (3)$$

Sin embargo $R = U + B$ (supuesto 7) y R^* depende de los crecimientos de B y U; o sea que:

$$D^* = aB^* + (1 - a)U^* - r^* \quad (4)$$

Nota: El asterisco indica la tasa de crecimiento de la respectiva variable.

Donde aB^* es la contribución de B a D^* , $(1 - a)U^*$ es la contribución directa de U a D^* y donde $a = B/R$; pero bajo el supuesto 11

$r^* = f(U^*)$ y más precisamente $r^* = \psi u^* \frac{1}{\dots}$, por lo cual

$$D^* = aB^* + (1 - a)U^* - \psi U^*$$

Ahora bien $D^* = m$, conlleva el cumplimiento de la meta fijada en materia de control monetario; o sea que

$$m = AB^* + (1 - a - \psi)U^*$$

Por razones de simplificación, y porque se ajusta, particularmente en el largo plazo a la situación colombiana, asumiremos que la contribución de B a la formación de D^* es suficiente para generar la tasa de crecimiento de los medios de pago deseada por la autoridad monetaria; dicho en otra forma, la contribución total de U a la formación de D debería ser cero si la política de control monetario ha de ser exitosa. Pero si $(1 - a - \psi)U^* = 0$, entonces o bien $(1 - a - \psi) = 0$ ó $U^* = 0$. Para que esto último ocurriera se requeriría que la política fiscal y la política cambiaria tomadas en conjunto fueran neutrales desde el punto de vista monetario; lo cual supone o neutralidad de cada una de ellas, o un desequilibrio fiscal compensador de un desequilibrio cambiario. En este último caso la estabilidad es posible en el corto plazo, pero no a la larga en presencia de por lo menos dos desequilibrios.

Que $(1 - a - \psi) = 0$ requiere que la autoridad monetaria "esterilice" peso a peso la oferta de U disponible para el sistema bancario. Este evento es, bajo ciertas condiciones, difícil de presentarse en el corto plazo. Pero para ver la razón de esta afirmación debemos examinar la distribución del crédito.

2. La distribución del crédito

a) Neutralidad de las reservas no adquiridas en préstamos ($U^* = 0$)

Si año tras año existiese estabilidad cambiaria y si además de ello el sector gubernamental no incurriese en una oferta de reservas bancarias para financiar su déficit, entonces $U^* = 0$ y por tanto $r^* = 0$, lo cual significa un coeficiente de reservas bancarias estable en el tiempo, ¿cómo evolucionaría la distribución de los recursos crediticios en esta eventualidad?

De acuerdo a los supuestos de la sección I el volumen del crédito (C) se compone del crédito preferencial (C1) y del crédito ordinario (C2); y en particular

1/ Obsérvese que U^* es la contribución indirecta de U, vía la política de encajes, a la formación de D^* .

$$C1 = \frac{1}{\alpha} B1$$

siendo α constante por el supuesto 5.

En consecuencia $C1^* = B$; o en nuestro caso $C1^* = \frac{m}{a}$, lo cual señala,

de manera por lo demás obvia, que los beneficiarios del crédito preferencial tendrán, desde el punto de vista de los recursos crediticios a ellos ofrecidos, especial interés en que se adopte una meta elevada para el crecimiento de los depósitos en cuenta corriente.

En este caso la autoridad monetaria al fijar el crecimiento del redescuento fijaría la meta de crecimiento de los medios de pago y al fijar el α estaría fijando la distribución de los recursos crediticios. Un decrecimiento de α conllevaría, bajo estas condiciones, un crecimiento relativamente más alto de los recursos crediticios hacia los sectores considerados prioritarios; no hay que olvidar sin embargo que la escogencia de α afecta directamente la rentabilidad bancaria en la medida en que la tasa marginal de rentabilidad de los recursos propios del sistema bancario canalizados hacia los sectores prioritarios (C1 - B) vendría dada por $\frac{i - re \cdot \alpha}{1 - \alpha}$, en el supuesto que los costos marginales de la administración de ese tipo de préstamo fuera cero, y donde i es la tasa de interés que cobran los bancos y re la tasa de interés que paga el sistema bancario por el uso del crédito del Banco Central. Suponiendo que $u^* = 0$ tendríamos entonces que la única dificultad que afrontaría nuestro esquema de control sería la de la rentabilidad bancaria.

b) Expansión de las reservas no adquiridas en préstamo ($U^* > 0$) y neutralización de la política de encajes

Como ya hemos visto, en caso de $U^* > 0$ y la autoridad monetaria se empeñe en hacer control a través del encaje, la condición de control requiere que $(1 - a \cdot \alpha) = 0$.

Bajo estas condiciones entre mayor sea la contribución directa de U a la formación de D , menor será el crédito ordinario, intuitivamente el argumento se desarrolla en la siguiente forma: los depósitos primarios (o sea U) crecen, pero como no crecen los depósitos secundarios por la restricción del encaje que elimina peso a peso el influjo de tales reservas, ello significa, por este concepto, y de acuerdo a la ecuación 1, una baja en el crédito total, que sólo se manifiesta en una baja en el crédito ordinario. Pero todavía más, si $U^* > 0$ y si cumplen la relación

$$m < \frac{r(1 - a)u^* \alpha}{\alpha - r}$$

el crédito "ordinario" crecerá a tasas negativas.

Esta relación es particularmente importante porque una vez fijado el m y a medida que se hace política de encajes (en la medida en que r es más alto) nos encontraríamos con una situación en la cual los sectores que no tienen acceso al crédito preferencial condenarían por este solo factor el

control monetario y propugnarían porque se fijase una meta más elevada para el crecimiento de los medios de pago.

De otra parte en cuanto menor sea el r inicial más se facilita la política de asignación crediticia.

En este contexto $U^* > 0$ indica, por un lado, desequilibrios en otros sectores como tendencia de largo plazo y, por otro, que el objetivo del control monetario sea incompatible con la preasignación del crédito. Y este resultado nos lleva a discutir las posibles repercusiones de este esquema de control; obsérvese que hemos supuesto implícitamente que se opera únicamente en base al instrumento del encaje y que por tanto no existe un mecanismo de operaciones de mercado abierto.

Supongamos que se hiciese uso de ese instrumento; en el marco institucional descrito, las operaciones de mercado abierto producirían los mismos resultados en cuanto a la distribución crediticia ^{3/}, con el agravante que el sistema bancario colocaría la oferta de U en el Banco Central a tasas de interés nominales positivas, lo cual sería más rentable que la política de encajes, y naturalmente presionaría por una ampliación de las condiciones y cuantías del redescuento; allí encontramos una de las principales razones para que bajo este esquema de control no surja este mecanismo de control puesto que el mismo sólo implicaría una disminución de las utilidades del Banco Central. Esta es, entonces, una razón adicional para que el sistema bancario no encuentre interés alguno en apoyar la política monetaria; con la política de encajes aquí descrita el sistema bancario se encontraría con un costo de administración creciente para el manejo de los depósitos primarios (U) cuyo beneficio marginal sería igual a cero, y por lo tanto el esquema de control estudiado determinaría un deterioro progresivo de la rentabilidad del sector bancario. (Este deterioro se evitaría si se adoptasen formas diferentes de control, como los depósitos de importación, con lo cual sectores diferentes al bancario estarían pagando el costo del control monetario).

Pero además de ello la existencia de la preasignación del crédito, con independencia de los factores económicos, tendería a provocar otras situaciones no menos importantes. Entre ellas:

a) Una presión creciente sobre el Banco Central para que nuevos sectores queden incorporados en el presupuesto de asignación crediticia; una vez esto ocurre se eleva la oferta de reservas al sistema bancario y se dificulta aún más el cumplimiento de la meta monetaria.

^{3/} El supuesto implícito es que bastaría que el Banco Central estuviese dispuesto a pagar en las operaciones de mercado abierto tasas de interés iguales o superiores a las tasas de interés (controladas) del crédito ordinario, para que las operaciones de mercado abierto fueran tan efectivas como el encaje.

b) La dificultad para el surgimiento de instituciones financieras diferentes a las bancarias, como intermediarios en el mercado de capitales, por la razón de que su creación presupondría capacidad para atraer recursos del ahorro a tasas más altas que las controladas y por lo tanto las harían menos atractivos como colocadores de fondos que las instituciones crediticias tradicionales. En este sentido de la movilización y asignación de los ahorros el esquema de control monetario-crediticio, hasta aquí desarrollado en abstracto, inhibe el surgimiento del mercado de capitales.

III. EL MANEJO MONETARIO EN COLOMBIA

1. Política de redescuento y política de encajes

El anterior esquema capta las características fundamentales de la política monetaria-crediticia colombiana en la última década, como nos proponemos demostrar ahora.

En Colombia el control financiero es ejercido por la Junta Monetaria (J.M.), una entidad constituida por los Ministros de Hacienda, Desarrollo Económico y Agricultura e integrada además por el jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República. En el decreto presidencial que le dio existencia, dictado por autorización especial del Congreso de la República, la J.M. quedó facultada para establecer y suprimir "cupos de crédito" con recursos del Banco de la República, fijar los encajes legales, señalar las tasas de interés que podrían cobrar los establecimientos bancarios, fijar límites al crédito bancario total o a determinadas categorías de éste, etc. A partir de 1963 en materia de redescuento se optó por fijar tres líneas de crédito: a) el llamado cupo ordinario que se fijó en proporción al capital de cada banco y que se utilizaría en lo fundamental para las llamadas "operaciones de fomento"; b) el cupo especial destinado a financiar actividades específicas y c) el cupo de emergencia destinado a cubrir las bajas temporales de depósitos.

El costo de utilizar los recursos así ofrecidos sería inferior a la tasa de interés que quedaban autorizados a cobrar los bancos, sin que esto implicara homogeneidad en la tasa de interés ya que la misma podía variar de acuerdo a los diferentes tipos de préstamo. Estas normas, cambiantes a lo largo de los años en cuanto a la cuantía de los cupos y su destinación, estuvieron vigentes hasta agosto de 1974. Por ello no es de extrañar que al examinar las cifras se encuentre que los redescuentos contribuyeron a generar en promedio una tasa de crecimiento de 19.3 por ciento en los depósitos en cuenta corriente en los últimos 12 años ^{4/}; esto es, si todos los

^{4/} En sólo dos de los años analizados (1966 y 1972) el redescuento contribuyó negativamente a la formación de D*.

factores que contribuyen a la expansión monetaria hubieran sido neutrales, excepto el redescuento, se habría producido un crecimiento promedio en los medios de pago que habría superado al crecimiento real en más de doce puntos porcentuales. El uso de los recursos del redescuento estaría condicionado a que los bancos mostraran una composición de su cartera en donde la participación de los sectores prioritarios fuera por lo menos igual a la prede-terminada por la J.M. (en Hernández A.(5), se encuentra un análisis de la política de redescuento desde 1950).

Como en general, los sectores más riesgosos y al mismo tiempo más costosos en cuanto al manejo del crédito otorgado por el sistema bancario eran los sectores agrícolas y ganaderos, y ante la carencia de instituciones financieras dispuestas a tomar ese riesgo a tasas de interés moderadas, el crédito se intentó dirigir hacia esos sectores. Sin embargo en el proceso nuevos sectores fueron adquiriendo el derecho a que sus operaciones calificaran como de fomento y por lo tanto lograrán acceso directo al Banco de la República; pero sobre la causa de esto se volverá más adelante.

Bajo la influencia de la idea que la acumulación de capital genera el crecimiento, la J.M. intentó guiar los préstamos hacia la adquisición de equipo fijo y a la mejora de la infraestructura de las fincas, para lo cual se obligó al sistema bancario a otorgar crédito de largo plazo, en forma tal que la cartera de largo plazo del sistema bancario pasó del 3.7 por ciento en 1962 a 12.7 por ciento en 1973.

El sistema bancario fue inducido a acometer esas operaciones, ya que los bancos que no cumplieran las disposiciones relativas a la distribución de la cartera, se verían obligados no sólo a mantener encajes marginales más elevados que los encajes medios establecidos por las disposiciones generales de la J.M., sino a renunciar a algunos de los recursos del redescuento. Esto de paso generó un complicado sistema de encajes, en el cual el cambio en la composición interbancaria de depósitos podía, en teoría, afectar el volumen total de los mismos. Era de esperarse, por tanto, que los años en los que se ofreciese un volumen creciente de reservas no adquiridas en préstamo (U) al sistema bancario, o bien hubiere una tendencia a la aceleración del crecimiento de los medios de pago, o bien la autoridad monetaria tratase de mantener el control mediante la implantación de un creciente coeficiente de encajes.

Visto desde una perspectiva de largo plazo la J.M. aparentemente intentó el segundo camino, como se desprende del hecho que el coeficiente de encajes presentado por el sistema bancario por unidad de depósitos en cuenta corriente se elevara desde 16.3 por ciento en 1963 hasta 41.7 por ciento en 1974, siendo su tasa de crecimiento positiva en todos los años con la excepción de 1965, 71 y 74, años estos últimos en los cuales, no por casualidad, U contribuyó negativamente o con tasas positivas muy pequeñas (2.1 por ciento en 1974) a la formación de la tasa de crecimiento de los medios de pago.

Pero hasta aquí nos hemos referido al coeficiente efectivamente presentado por el sistema bancario y no al coeficiente de encajes "deseado" por la J.M. Por coeficiente "deseado" entendemos el coeficiente nominal de reservas fijado por la J.M. que siempre era más alto que el presentado por lo bancos. Se pensaría que esta diferencia constituye un desencaje permanente del sistema bancario y que por lo tanto este sufriría las penalizaciones del caso. Por paradójico que parezca el sistema no conllevaba penalización sino una elevación de la rentabilidad bancaria.

Hemos visto en la Sección I que la autoridad monetaria al intentar, mediante la elevación de los encajes su política de control, en el supuesto de $U^* > 0$, deterioraba la rentabilidad bancaria y afectaba negativamente la disponibilidad de crédito para los sectores no prioritarios; con la política de encajes crecientes que se siguió a partir de 1965 el sistema bancario veía congelar sumas crecientes en el Banco Central sin rendimiento marginal alguno, y a objeto de responder a ambos clamores se empezó a autorizar que ciertas operaciones crediticias fueran "computables como encaje" con lo cual se mejoraba la distribución del crédito para algunos sectores víctima de la restricción monetaria y fuera de ello se mejoraba la rentabilidad de los bancos. Así la política era menos efectiva que lo "deseado" por la J.M. y los encajes presentados podían ser menores que los encajes nominalmente requeridos. Se abrió entonces un camino para que sectores inicialmente "no prioritarios" consiguiesen crédito preferencial.

Pero antes de proseguir veamos con algún detalle las cifras del anexo 1. En 1964 y 1965 la contribución de U a la formación de D^* fue negativa y fue así como la J.M. pudo rebajar el coeficiente de encajes en 1965, lo cual se reflejó en un crecimiento negativo del coeficiente de encajes de dicho año. Al contrario, a partir de 1966 y hasta 1969, la contribución directa de U no sólo fue positiva sino de gran importancia, puesto que por este solo concepto los medios de pago habrían crecido en más de 25 por ciento anual de no haberse producido una congelación de esas reservas a través de la política de encajes que elevó el coeficiente presentado de reservas de 20.6 por ciento en diciembre de 1966 a 39.3 en 1969. Durante 1970 se observa una moderada contribución de U (3.8 por ciento), que fue contrarrestada mediante un alza pequeña de encajes (3.3 por ciento). En 1971 la contribución de U fue negativa y ello permitió la única disminución en el coeficiente de encaje presentado, desde 1965.

Hasta aquí podríamos decir que la J.M. habría tenido éxito relativo en la política de control monetario; pero en 1972 y 1973 la compatibilidad del control monetario y el deseo de preasignar el crédito había llegado a sus límites.

Así a pesar de que B contribuyó negativamente en 1972 a la formación de D^* y de que se intentó una moderada política de encajes, los depósitos

en cuenta corriente crecieron al 23.8 por ciento ^{5/}. Si la J.M. hubiese escogido como meta en 1972, el crecimiento de 1971 (11.4 por ciento), y bajo la misma política de descuento que efectivamente se hizo en el año 72, los encajes han debido crecer al 14.2 por ciento pasando el coeficiente de 39.0 por ciento a 44.2 por ciento, y no al 1.3 por ciento como efectivamente ocurrió.

Para 1973 la contribución de los redescuentos representó 27.1 por ciento de crecimiento en los depósitos en cuenta corriente y la congelación del crecimiento de U y de la contribución de B por encima de la meta monetaria, en el supuesto de que ella hubiese sido otra vez 11.4 por ciento, habría conllevado un alza de 44.2 por ciento en el coeficiente de encajes; o sea que si en 1972 y en 1973 se hubiese realizado el control monetario a finales de este último año el coeficiente medio de encajes presentado habría alcanzado a 63.7 por ciento. Para 1974 la contribución de U fue moderada y así se presentó una baja en el coeficiente de encajes presentado.

2. El mecanismo de control y el mercado de capitales

En la Sección 1 se mostró que existirían razones para creer que el esquema de control allí presentado inhibía el crecimiento y la importancia del mercado de capitales; esta pareció ser la tendencia en Colombia hasta por lo menos 1972.

Frente a una creciente restricción crediticia para algunos sectores, los mismos empezaron a tocar a las puertas del Banco de la República para mitigar su escasez de recursos financieros. Los primeros sectores a quienes se les abrieron esas puertas fueron los que recibían crédito de las entidades públicas o semipúblicas dedicadas a la canalización de fondos hacia la compra de vivienda urbana, puesto que algunas de las inversiones del sistema bancario en los papeles por ellas emitidos empezaron a computarse como encaje en la forma descrita en el literal A de esta sección.

Como se trataba de inversiones cuyo rendimiento marginal era elevado, comparado con una alternativa de mantener encajes en efectivo a tasa cero de interés, el sistema bancario demandaba dichos papeles, máximo cuando el rendimiento de esas inversiones estuvo exento del impuesto de renta hasta 1974. Así, se proseguía una política de asignación crediticia que no obligaba a estas entidades a ofrecer tasas de interés atractivas para el

^{5/} Implícitamente hemos venido suponiendo que la relación E/D es constante en las condiciones de Colombia y que por lo tanto D* es igual crecimiento de los medios de pago. Como se ve en el anexo estadístico el supuesto no es estrictamente cierto, aun cuando es una aproximación razonable, especialmente si se exceptúa el año de 1973.

ahorrista privado, al tiempo que no se tenía que incurrir en erogaciones presupuestales directas para cubrir el subsidio que se otorgaba a los beneficiarios del crédito destinado a la compra de vivienda urbana, cuya tasa de interés real era negativa o muy cercana a cero. En igual forma, se legisló para que las inversiones en documentos de deuda pública fueran computables como encaje. Así se observa que más del 95 por ciento de la deuda gubernamental a los bancos comerciales era una "inversión forzosa". (Spindler Z. (9), especialmente páginas 50 y siguientes).

Por otra parte, ante el costo que representaba para el sistema bancario la vigilancia del uso del crédito, éste empezó a dedicarle menos recursos a esa labor y según muchos indicios, en la mayoría de las veces los créditos se contabilizaban como de "fomento", pero a sabiendas de que se usarían para fines diferentes a los estipulados en la ley; en esta forma la institución bancaria no tenía ni que vigilar el uso del crédito, ni se veía obligada a cobrar las tasas preferenciales de interés, todo lo cual mejoraba su rentabilidad.

Así para 1973 existían "por lo menos cuarenta tipos distintos de préstamos para diversos usos y diversas entidades, para los cuales la Junta Monetaria fija diferentes tasas de interés" (Currie L. (2) p. 29).

Con la competencia que les crea el Banco Central y los papeles gubernamentales, cuyo rendimiento está libre de impuestos y gozan de un precio fijo garantizado por el Banco de la República, no es de extrañar que los intermediarios financieros no monetarios ejerzan, hasta 1972, escasa o ninguna influencia en el mercado de capitales, en cuanto a la captación y colocación del ahorro interno. Y es así como este tipo de intermediarios (constituido básicamente por las corporaciones financieras) también deba reunirse al Banco Central para financiar sus programas (Gómez O.H., (3)). Pero desde finales de 1972 se gesta un cambio importante en el mercado de capitales al crearse el sistema de ahorro y vivienda. Por primera vez en el período analizado se crean unos intermediarios financieros que garantizan una tasa de rendimiento real al ahorrista, independientemente de la tasa de inflación, al instituirse un sistema de valor constante (indexing).

El nuevo sistema es recibido con cierto escepticismo, en la medida en que se juzga que difícilmente podrá colocar los recursos del ahorro a tasas de interés nominales elevadas; este argumento olvidaba sin embargo el hecho de que los préstamos del sistema estarían destinados a la compra de vivienda urbana, cuyos precios nominales también se habían venido elevando con la inflación; inicialmente por la novedad del sistema y la lentitud de los procesos legales para la constitución de hipotecas, las corporaciones efectivamente mostraron exceso de liquidez que colocaron en el Banco Central a través del nuevo Fondo creado para estos efectos (FAVI)

pero progresivamente dicha liquidez fue desapareciendo. La forma en que se diseñó el sistema de valor constante hace que los papeles emitidos por los nuevos intermediarios sean un sustituto cercano del dinero y todo aconseja que, frente a la previsible disminución en la demanda por dinero a que dará lugar el sistema, el control monetario se vuelva mucho más restrictivo si se desea que no se generen agudas presiones inflacionarias. Pero ya hemos señalado que la política de encajes en el marco de la asignación crediticia había llegado a sus límites y que sostener una política de encajes creciente habría significado fuertes restricciones crediticias para los sectores considerados hasta entonces como no prioritarios.

Y aquí es en donde salta la evidente contradicción entre la política monetaria y de asignación crediticia que se había proseguido en la última década, y el nuevo plan de desarrollo. Porque el sistema de ahorro y vivienda no era más que un instrumento al servicio del plan, que perseguía una reasignación masiva de los recursos reales en toda la economía, mediante el previo traslado de recursos financieros al sector de la construcción. Naturalmente que ello implicaría que algunos sectores considerados hasta entonces como prioritarios dejaran de serlo o de lo contrario se vendría abajo toda la teoría del sector líder vigorosamente defendido en el plan de desarrollo de 1972.

Si los antiguos "sectores prioritarios" antes que ver disminuir los privilegios que habían disfrutado en la última década, podían refugiarse en el Banco de la República para asegurarse nuevos recursos financieros, las probabilidades de un proceso inflacionario aumentarían y por lo mismo se dificultaría la reasignación de recursos que se buscaba con el plan. Bien pronto se vió que este último era el curso de los acontecimientos; el elevado crecimiento monetario de 1972 empezó a dejar sentir su pleno impacto en 1973, cuando el sistema de ahorro y vivienda captaba rápidamente recursos del ahorro privado y muy seguramente desatesoramientos de dinero; fue entonces que empezó un bizantino debate acerca de si el sistema de valor constante era o no inflacionario, debate que por largos meses oscureció la causa real de las dificultades.

Lo que se necesitaba para frenar el proceso inflacionario era una reforma sustancial en la política del Banco de la República y de la Junta Monetaria que con el correr de los años, como ya se dijo, se habían convertido en autoridades del control crediticio y que en atención a la política de encajes proseguida desde 1966 en adelante, y frente a la estructura del redescuento, tenían escaso poder para controlar la cantidad de dinero, debido al cuantioso déficit fiscal (generador de reservas bancarias) y al hecho de que por primera vez en muchos años la balanza cambiaria era una fuente adicional de expansión de dichas reservas.

Cuando este hecho fundamental quedó aclarado ^{6/} transcurrían los últimos meses de la administración que entregaría el poder en agosto de 1974, de tal suerte que la iniciación de la reforma financiera quedó en manos del nuevo gobierno, el cual se empeñó en un programa de estabilización cuyo pilar fundamental fue una reforma tributaria encaminada a resolver ciertas inequidades en el sistema tributario y a fortalecer la participación del sector público en PIB que se había venido deteriorando en los últimos años.

Pero además de ello en la reforma tributaria se consignaron medidas importantes que han venido facilitando, y es de esperarse que facilitarán más en el futuro, la implantación de una reforma financiera y crediticia que contribuya a una eficiente canalización de los ahorros y a una relativa estabilidad en el nivel general de precios.

Es claro que en las materias financieras, propiamente dichas, también se han dado pasos importantes, como son: la progresiva simplificación y elevación de las tasas nominales de interés y la eliminación de la exención impositiva, la supresión de algunos de los fondos financieros, la simplificación del sistema de encajes, y más importante aún que se hubiera conseguido en letra y en espíritu que el redescuento de los bancos es un recurso temporal, que el uso del mismo estará condicionado a una supervisión del Banco de la República y que la tasa de redescuento estará, por lo general, por encima de la tasa de interés ordinaria. Todas estas regulaciones proveen las condiciones necesarias, pero no son suficientes para la reforma financiera; las nuevas autoridades se han encaminado, desde agosto de 1974, no sin cierto serpenteo, hacia el logro de esa reforma.^{7/}

^{6/} A principios de 1974 se publicaron en la Revista de Planeación y Desarrollo 4 trabajos: Barro R. (1), Currie L. (2), Hernández A. (5) y Rosas L.E. (8) que habían sido preparados desde mediados de 1973 y encaminados todos a discutir el problema del control monetario. (Aun cuando este número de la Revista tiene fecha abril-junio de 1973, en realidad fue impresa en febrero de 1974). A estos trabajos habrían de seguir el Memorando de McKinnon (7) que circuló privadamente desde principios de 1974, el trabajo de Hernández (6) y finalmente de Gomez Otálora (7), todos los cuales señalan las dificultades del control monetario en las condiciones institucionales predominantes hasta entonces.

^{7/} Cuando este escrito se encontraba finalizado se ha conocido el alza acelerada en los precios internacionales del café; bajo un esquema de control monetario diferente al que aquí se ha analizado, esa mejora en la relación de intercambio sería a todas luces favorable; pero ya se empieza a discutir si tal alza, por sus efectos monetarios, atenta o no contra el programa de estabilización, discusión que revela de una parte cuánto falta por avanzar en la reforma financiera y cuánta falta nos hace todavía clarificar aún más las dificultades que impone el esquema parcialmente vigente de control.

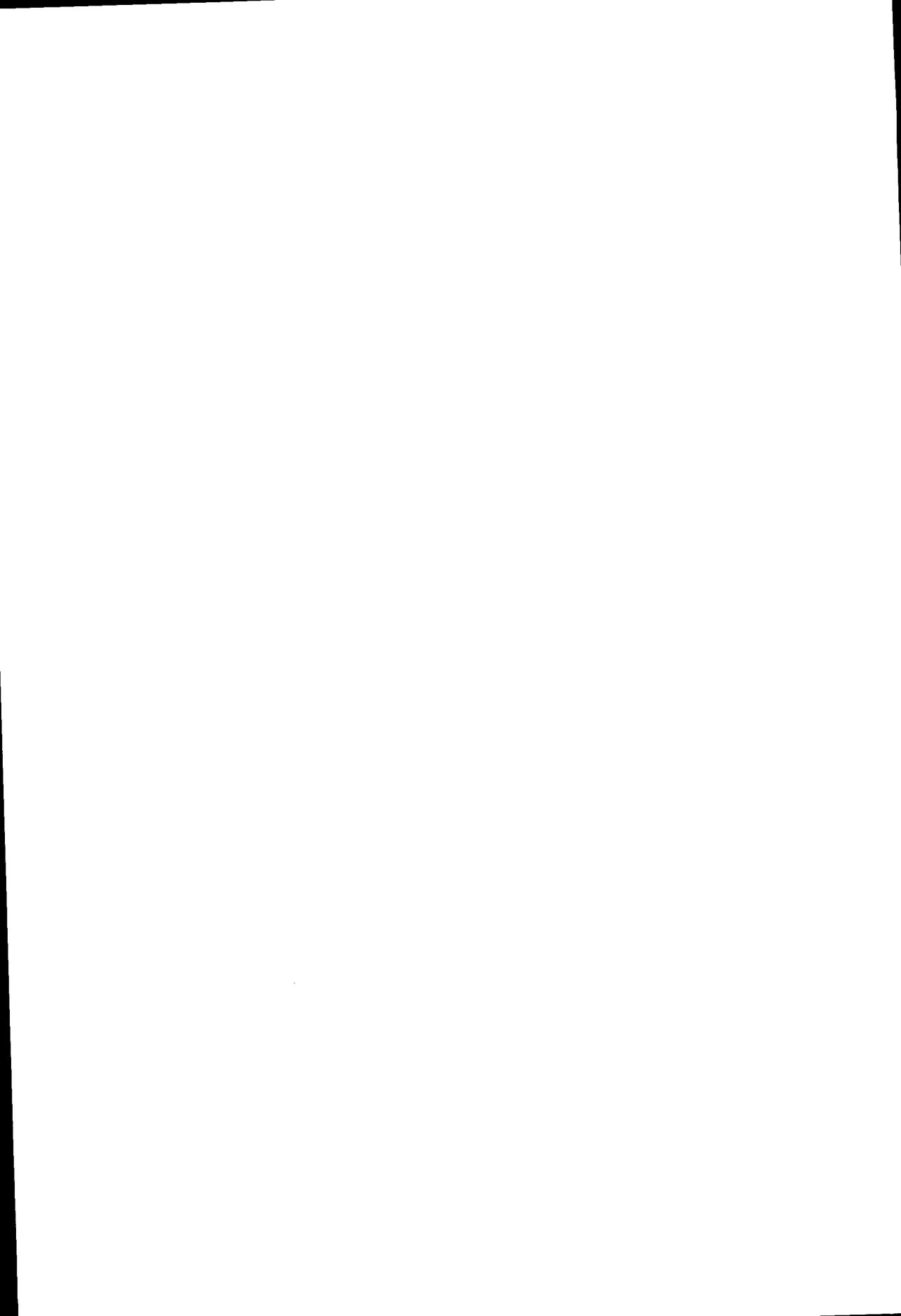
REFERENCIAS

1. BARRO, Robert. El dinero y la base monetaria en Colombia 1967-1972. Revista de Planeación y Desarrollo. DNP. Vol. 6, N° 2, abril-junio 1973.
2. CURRIE, Lauchlin. La política monetaria y el nivel de precios. Revista de Planeación y Desarrollo, op.cit., pp. 20-45.
3. GOMEZ, Hernando. Fuentes de recursos de las Corporaciones Financieras. Bogotá, Editores Publicaciones Bogotá, 1975.
4. GOMEZ, Hernando; PIESCHACON, Francisco y CARRIZOSA, Mauricio. Instrumentos financieros, Inflación, Producción y Empleo. Cali, 1974. (Mimeo).
5. HERNANDEZ, Antonio. La política de redescuento, 1950-1970. Revista de Planeación y Desarrollo, op.cit., pp. 46-67.
6. HERNANDEZ, Antonio. Déficit fiscal, política monetaria y distribución del crédito, Bogotá, Asobancaria, 1974.
7. MCKINNON, Ronald. Política monetaria y financiera en Colombia, Revista Banco de la República, Bogotá, diciembre de 1974, pp. 1686-1691.
8. ROSAS, Luis E., La política monetaria. Revista de Planeación y Desarrollo, op. cit., pp. 8-19.
9. SPINDLER, Zane, Debt Management in Colombia, Bogotá, DNP, 1972. (Mimeo).

Anexo 1
COLOMBIA: MEDIOS DE PAGO Y SUS DETERMINANTES. CIFRAS EN MILLONES DE PESOS AL FINAL DE CADA PERIODO

Item	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1. Medios de pago (M)	6 922	8 370	9 680	11 035	13 450	15 435	18 448	21 627	23 995	29 842	38 572	46 112
Porcentajes		(20.9)	(15.6)	(14.0)	(21.9)	(147.0)	(19.5)	(17.2)	(10.9)	(243.0)	(292.0)	(19.6)
2. Depósitos en cuenta corriente (D)	4 363	5 247	6 067	6 896	8 669	9 858	11 854	13 714	15 284	18 928	25 721	29 938
Porcentajes		(20.3)	(15.6)	(13.6)	(25.7)	(13.7)	(20.2)	(15.7)	(11.4)	(23.8)	(35.9)	(16.4)
3. Reservas bancarias (R)	713	1 085	1 108	1 284	1 788	3 216	4 661	5 574	5 964	7 490	11 280	12 495
Porcentajes		(52.1)	(2.1)	(15.9)	(39.2)	(79.9)	(44.9)	(19.6)	(7.0)	(25.6)	(50.6)	(10.8)
4. Coeficientes de encajes (r)	0.163	0.206	0.182	0.186	0.206	0.326	0.393	0.406	0.390	0.395	0.438	0.417
Porcentajes		(26.3)	(-11.6)	(2.1)	(10.7)	(58.2)	(20.5)	(3.3)	(-3.9)	(1.3)	(10.8)	(-4.7)
5. Redescuentos (B)	1 451	1 965	2 027	1 994	2 663	3 071	3 594	4 329	4 831	4 509	6 540	7 518
6. Reservas no ofrecidas en préstamos (U)	-738	-880	-919	-710	-475	145	1 067	1 245	1 133	2 981	4 740	4 977
7. Contribución de B a la tasa de crecimiento de D (AB)*												
Porcentajes	-	72.0	5.7	-2.9	20.9	45.2	16.2	15.8	9.0	-5.4	27.1	8.7
8. Contribución directa de U a la tasa de crecimiento de $\frac{D}{D(1-a)U^*}$												
Porcentajes	-	-19.9	-3.6	18.9	18.3	34.7	28.7	3.8	-2.0	31.0	23.5	2.1

Nota: Las cifras en paréntesis indican en porcentaje la tasa de crecimiento de la respectiva variable.



NOTAS Y COMENTARIOS

1. IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe

El ILPES en calidad de Secretaría Técnica del Sistema de Cooperación entre Organismos de Planificación, organizará en noviembre de 1982 en la ciudad de Buenos Aires (Argentina), la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe.

De acuerdo a los mandatos adoptados en la pasada Conferencia (Guatemala, noviembre de 1979), la agenda contempla el análisis de los siguientes temas:

- a) "Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe"
- b) "Compatibilización entre planificación de mediano plazo y políticas económicas de corto plazo"
- c) "Energía y planificación"
- d) "Planificación y medio ambiente"
- e) "Planificación social"
- f) "Desarrollo regional"

Durante dos días, los Ministros y Jefes de Planificación debatirán en sesiones plenarias los anteriores tópicos, teniendo como base documentos de referencia preparados por el ILPES y los respectivos Ministerios.

2. Curso Central de Planificación

El Curso Central constituye una de las principales actividades del ILPES y responde a la permanente preocupación que sobre la materia han mantenido el Instituto y la CEPAL. Este curso ofrece dos menciones: una en planificación general y política económica y, otra en planificación regional.

El curso cuenta con el financiamiento del PNUD y la colaboración de los gobiernos de los Países Bajos y de la República Federal de Alemania.

El calendario académico se prolongará desde el 19 de abril hasta el 5 de noviembre, teniendo como sede a la ciudad de Santiago. Este curso tiene por objetivos los siguientes:

- a) Ofrecer a los organismos de planificación y de capacitación de los países latinoamericanos una alternativa en la región para fortalecer sus instituciones por la vía del entrenamiento de alto nivel de sus cuadros medios y superiores.

b) Ofrecer a los profesionales latinoamericanos interesados en el campo de la Planificación del Desarrollo y Política Económica una posibilidad de perfeccionamiento profesional mediante su participación en un curso de postgrado estructurado sobre la realidad del medio latinoamericano y apoyado en las investigaciones de la CEPAL y el ILPES sobre los problemas del desarrollo de la región, y, además, la posibilidad de un período posterior de investigación.

c) Ofrecer profesionales con interés en la Planificación Regional del Desarrollo una modalidad de perfeccionamiento estructurada a partir de la realidad económica, social y espacial de América Latina y que contempla, además, la posibilidad de una continuidad académica en el Programa de Postgrado del Instituto de Estudios Sociales de La Haya.

3. IV Curso Internacional de Planificación Social

El ILPES y la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en colaboración con la CEPAL organizarán este curso en Santiago de Chile del 24 de mayo al 30 de julio.

El curso tiene por finalidad alcanzar los siguientes objetivos:

a) Ofrecer a un conjunto de profesionales latinoamericanos una nueva modalidad de formación académica superior en el campo de la planificación social, combinando una enseñanza estrechamente vinculada a la realidad de América Latina con el aprendizaje de métodos de análisis y de manejo de instrumentos abstractos y complejos.

b) Perfeccionar los mecanismos de planificación, a través de la capacitación de recursos humanos calificados que puedan contribuir a examinar y esclarecer los problemas sociales de sus respectivos países y elaborar y llevar adelante las acciones tendientes a solucionarlos.

c) Subrayar la necesidad de actuar en favor de los grupos que viven en situación de pobreza crítica y señalar alternativas para aliviar o erradicar su condición.

d) Destacar la importancia de la infancia como área de intervención de una política planificada de desarrollo.

e) Contribuir a que los países puedan utilizar la asistencia que presta la comunidad internacional en forma más provechosa.

4. Simposio internacional sobre políticas de desarrollo social en América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta

La Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) organizarán dicho simposio en la ciudad de Santiago de Chile, entre los días 12 y 15 de abril de 1982.

El simposio se realizará a través de varias sesiones en las cuales se tratarán los siguientes temas: el desarrollo social en crisis, controversias, alternativas e implicaciones de las políticas sociales para América Latina y el Caribe, y viabilidad política del desarrollo social.

La presentación de los anteriores temas estará a cargo de distinguidos profesionales y personalidades de la región y de fuera de ella.

5. I Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual

El Seminario se realizó entre el 30 de noviembre y el 4 de diciembre de 1981 en el auditorio de la Secretaría de Planificación (SEPLAN) de la Presidencia de la República en Brasilia, organizado por el Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Económico (CENDEC) en colaboración con ILPES/CEPAL, el PNUD y la Secretaría de Articulación con los Estados y Municipios (SAREM).

Este Seminario constituyó un segundo paso en reuniones sobre los problemas de la planificación regional-estadual; el primero se había cumplido con el Seminario Internacional de Planeación Estatal que se realizó en Guanajuato, México, en mayo de 1980, organizado conjuntamente por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) de México y el ILPES.

En el Seminario de Brasilia se discutieron algunos problemas generales de la planificación subnacional y se revisaron experiencias cumplidas en este campo en Brasil, Colombia y México. A este respecto, y como apoyo a los trabajos del Seminario se presentaron 17 documentos.

En virtud del alto interés que tienen los trabajos presentados en el seminario, el "Boletín de Planificación" dedicará una edición especial a dicho evento para divulgar y dar a conocer sus resultados.

6. Seminario Internacional sobre Participación Social

En noviembre de 1980, se llevó a cabo en Quito, Ecuador, el Seminario Internacional sobre Participación Social en América Latina. En el mismo se reunieron diversos especialistas en el tema, así como políticos y administradores públicos, que discutieron un conjunto de trabajos especialmente preparados para dicho evento. La reunión fue auspiciada por el Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Inauguró el Seminario, el doctor Osvaldo Hurtado Larrea, entonces Vicepresidente de la República y Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo. Sus palabras se reproducen en este número del Boletín de Planificación, junto con dos artículos también presentados a la reunión de Quito, que versan sobre la participación en las actividades de salud y la participación en la planificación.

7. Colombia: "Planes y programas de desarrollo departamental"

Por considerarlo de interés especial para los planificadores de la región, damos a conocer el texto del Decreto-Ley en lo relativo a los planes y programas de desarrollo departamental del Gobierno Colombiano (Decreto Número 1527 de 1981).

I. Definición y contenido de los planes y programas de Desarrollo Departamental

Artículo 1°. Ambito de aplicación. La formulación y adopción de los planes y programas de Desarrollo Económico y Social de que trata el ordinal 2° del artículo 187 de la Constitución Nacional, por parte de los departamentos, se hará procurando su conformidad con las normas previstas en el presente decreto.

Artículo 2°. Definición. Se entiende por plan y programa de Desarrollo Económico y Social del orden departamental, un conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

Artículo 3°. Fundamentos. Los planes y programas de desarrollo del orden departamental tendrán como fundamento los planes y políticas nacionales de desarrollo, en especial, las políticas de desarrollo regional y urbano y la evaluación del contenido y la ejecución del plan y programa de desarrollo vigente en el momento de su formulación.

Artículo 4°. Contenido. Los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental incluirán como aspectos centrales, la determinación de objetivos y metas, el diseño de la estrategia, la definición de políticas, la selección y señalamiento de instrumentos y la determinación de los programas y proyectos de inversión. Los planes y programas pueden elaborarse con base en una regionalización del departamento.

II. Elaboración y formulación

Artículo 5°. Etapas. Constituyen etapas esenciales de la elaboración y formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental, en orden secuencial, el diagnóstico, la selección de alternativas, la determinación de objetivos y metas, el diseño de la estrategia, la definición de políticas, el señalamiento de instrumentos y la indicación de los programas y proyectos de inversión.

Artículo 6°. Etapas de diagnóstico. La etapa de diagnóstico consiste en una evaluación de la situación existente y de las posibilidades o limitaciones futuras del desarrollo del departamento, así como la identificación de las principales potencialidades de la región.

Comprende especialmente un análisis de los siguientes aspectos:

1. Descripción general del departamento.
 - 1.1 Aspectos físicos: topografía, hidrología, geología, climatología, suelos, vegetación, ecología.
 - 1.2 Recursos naturales.
 - 1.3 Población: dinámica demográfica - tasas de crecimiento, distribución espacial de la población - áreas rurales y urbanas - densidades territoriales urbanas y rurales, migraciones, proyecciones de población.
 - 1.4 La base económica: sector primario, sector secundario y sector terciario. Niveles comparativos: regional-nacional.
 - 1.5 Características económicas de la población, población económicamente activa (PEA). Estructura del empleo, desempleo y subempleo.
 - 1.6 Infraestructura: transporte y comunicaciones, servicios públicos: energía, acueductos, alcantarillados, mataderos, plazas de mercado, etc.
 - 1.7 Los equipamientos: la vivienda, la educación, la salud, la recreación.

- 1.8 Bases, fuentes, montos y sistemas de liquidación, recaudo y control de los impuestos, contribuciones, tasas y participaciones.
- 1.9 Estructura administrativa, instrumentos, formas de coordinación institucional, sistemas de orientación y control de las actividades privadas.
2. Descripción de las relaciones interregionales. Movimientos y flujos de población, productos y de servicios. Areas de mercado y de servicios.
3. Identificación de los principales problemas y potencialidades del departamento.

Artículo 7°. Etapa de selección de alternativas. Con base en el diagnóstico que se haya formulado, se evaluarán las distintas alternativas de desarrollo para el departamento, teniendo en cuenta los distintos aspectos que han sido objeto de análisis.

Artículo 8°. Etapa de determinación de objetivos y metas y de diseño de la estrategia. Una vez seleccionada la alternativa o alternativas de desarrollo departamental, se deberán precisar tanto los objetivos y metas generales como los particulares, ordenándolos de manera jerárquica y traduciendo en forma operacional, con el fin de diseñar la estrategia básica que permita alcanzarlos.

Artículo 9°. Etapa de definición de políticas. Las políticas que orientan el plan deben referirse principalmente a:

1. La organización espacial del área.
2. Definición de las áreas para futuro desarrollo, bajo el criterio de mayor potencialidad.
3. Impulso a sectores prioritarios de la región y el departamento.
4. Desarrollo urbano y localización industrial.
5. Desarrollo rural e integración a los centros.
6. Estructura del empleo y orientación de las migraciones.
7. Determinación de los sistemas de transporte y comunicaciones.
8. Localización, niveles, dotación, operación y mantenimiento de los servicios públicos y de los equipamientos.
9. Financiamiento del desarrollo departamental y regional.
10. Tarifas, sistemas de recaudo, formas de control y penalización.
11. Coordinación institucional entre los distintos niveles del sector.
12. Determinación de un esquema de prioridades para la ejecución del plan.

Artículo 10°. Etapa de selección y señalamiento de instrumentos. Los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental deberán contener, al menos, la identificación de los instrumentos normativos descritos a continuación, siempre que la competencia normativa correspondiente le haya sido atribuida a las autoridades departamentales por disposiciones legales vigentes:

1. Reglamento de usos de suelo.
2. Delimitación de zonas de reserva ecológica, turística, forestal, agropecuaria, etc.
3. Normas viales y de transporte.
4. Impuestos, tarifas, contribuciones y estímulos tributarios.
5. Estatuto de valorización y estructura de la oficina encargada de su administración.
6. Recomendaciones sobre el diseño y actualización del sistema de catastro.
7. Señalamiento de medios e instrumentos de vinculación y armonización de planeación departamental con la planeación municipal, distrital o metropolitana.

Parágrafo. Reglamento de usos del suelo. La fijación o variación de la reglamentación de usos del suelo, si para ello fueren competentes las autoridades departamentales por asignación legal de competencia, se hará con sujeción a los criterios y orientaciones generales establecidas en los planes de desarrollo de las corporaciones autónomas regionales cuya área de jurisdicción incluya todo o parte del territorio del departamento.

Artículo 11. Etapas de determinación de programas y proyectos de inversión. Para la implantación de las políticas se preparará un programa de inversiones que identifique con precisión los proyectos específicos y el orden de prioridad para su ejecución.

El programa de inversiones contendrá como mínimo los siguientes aspectos:

1. Esquema básico, prediseño o diseño detallado de cada proyecto.
2. Inversiones prioritarias con indicación de las posibles fuentes de financiación y factibilidad de recuperación de la inversión, a través de mecanismos de tarifas y valorización.
3. Determinación de las entidades responsables de su ejecución.
4. Mecanismos para la administración de las obras ejecutadas.

III. Disposiciones varias

Artículo 12. Evaluación, responsabilidad y coordinación. La preparación, actualización y evaluación periódica de los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental, será responsabilidad directa de las oficinas de planeación departamental.

Artículo 13. Presentación y sustentación del proyecto de ordenanza. En los términos previstos por el artículo 4° de la ley 29 de 1969 es obligación del gobernador del departamento presentar, dentro de los 10 primeros días de sesiones de la Asamblea, los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social. Corresponderá al jefe de la Oficina de Planeación Departamental o a quien haga sus veces, sustentar el proyecto ante la asamblea.

Artículo 14. Participación de los Consejos Departamentales de Planeación. Los Consejos Departamentales de Planeación creados y organizados por la Ley 38 de 1981, constituyen el medio institucional para garantizar la vinculación y armonización de la planeación departamental y regional, con la planeación tanto del orden nacional como distrital, metropolitano y municipal, para asegurar la participación y el desarrollo regional dentro del contexto del plan nacional y para promover las políticas de descentralización.

Artículo 15. Concertación regional y departamental. Para los efectos de la elaboración y formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental, los Consejos Departamentales de Planeación en ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 23 de la Ley 38 de 1981, coordinarán la acción gubernamental con la de las fuerzas económicas y sociales y realizarán audiencias para conocer su opinión sobre los problemas, objetivos y prioridades locales o nacionales con efecto en la respectiva región.

Artículo 16. Aprobación. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanza, a iniciativa del gobernador, aprobar o modificar los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental, con sujeción a las normas legales que regulen su armonización y coordinación con los planes y programas regionales y nacionales.

De conformidad con el artículo 4° de la Ley 29 de 1969, el gobernador del departamento podrá poner en vigencia los proyectos relativos a planes y programas de desarrollo departamental, si transcurren los plazos señalados en la misma norma sin que la Asamblea hubiese tomado ninguna decisión sobre ellos.

Artículo 17. Obligatoriedad. Todos los planes, programas y proyectos que adelanten las dependencias y entidades del orden departamental, distrital, metropolitano o municipal, así como las inversiones que realicen la Nación, o las entidades descentralizadas del orden nacional en los departamentos, se someterán, de conformidad con las leyes, a las disposiciones contenidas en los respectivos planes y programas de desarrollo del orden departamental, si llegaren a afectar la regulación, el crecimiento y el logro de los objetivos de desarrollo del departamento.

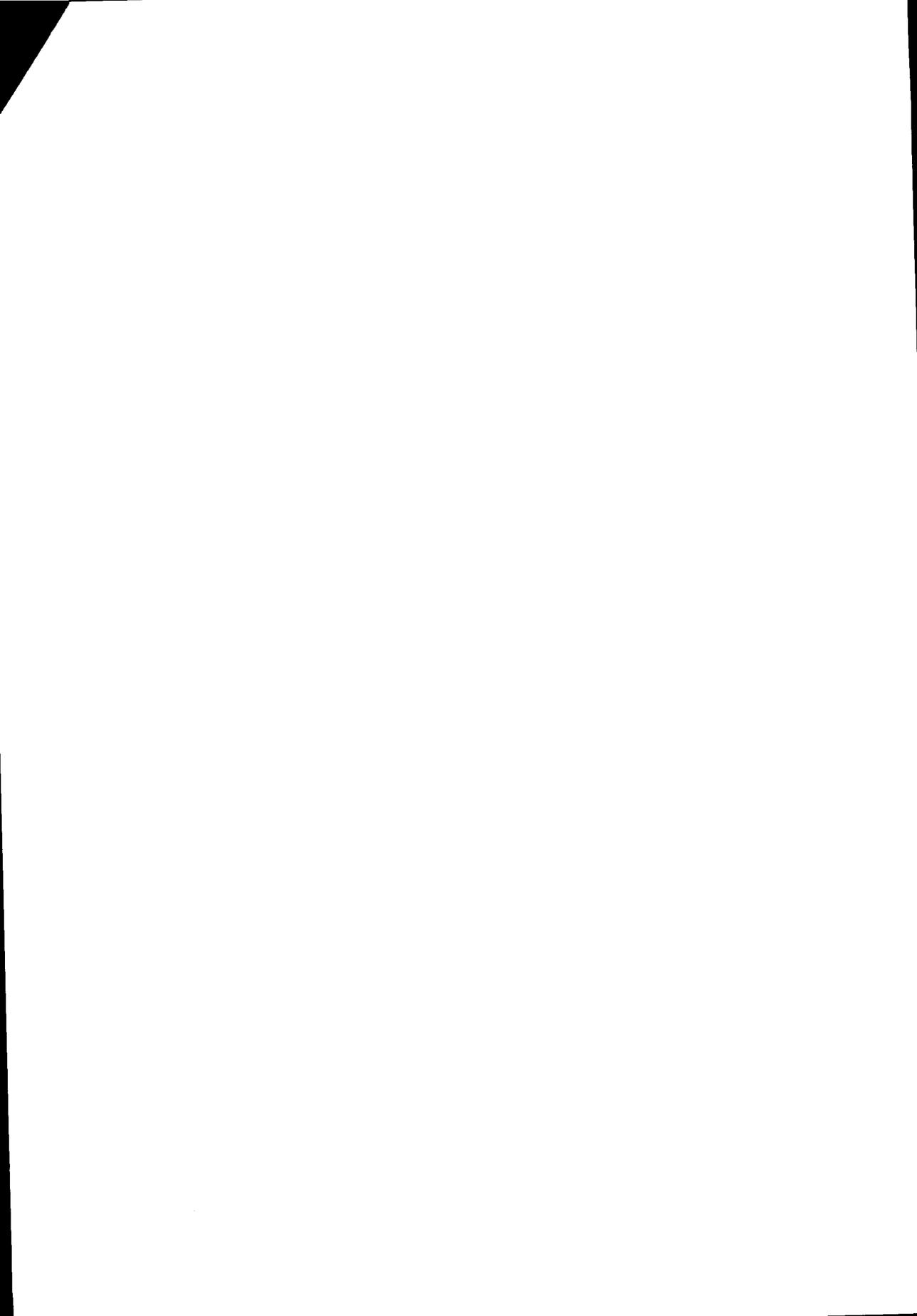
Artículo 18. Contratación de crédito interno o externo. La contratación de crédito interno o externo por parte de los departamentos o de sus entidades descentralizadas sólo podrá efectuarse si se refiere a la realización de los planes, programas y proyectos expresamente incluidos en los planes y programas de desarrollo económico y social del orden departamental a no ser que exista concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación tratándose de crédito externo y del Consejo Departamental de Planeación cuando se trate de crédito interno.

Artículo 19. Cumplimiento del presente decreto. Los gobernadores tendrán la responsabilidad de promover la elaboración y adopción de los correspondientes planes y programas de desarrollo, conforme a lo dispuesto en el presente decreto.

Artículo 20. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Públiquesse y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 13 de junio de 1981.



DESARROLLO Y EQUIDAD

El desafío de los años ochenta

Enrique V. Iglesias*/

Este artículo recoge, con escasas modificaciones, el Informe que el autor presentó al decimonoveno Período de Sesiones de la CEPAL en su carácter de Secretario Ejecutivo de la misma.

En la primera parte presenta algunos rasgos principales de la coyuntura internacional y del escenario regional a comienzos de la década de los ochenta; respecto de la primera subraya en especial los peligros del renaciente proteccionismo en las economías industrializadas, y de segundo la incoherencia entre una base productiva cada vez más amplia y diversificada y la persistencia de problemas distributivos e insuficiencias sociales no resueltos.

En la segunda parte retoma dos conceptos clave en la teoría del desarrollo de la CEPAL - el sistema centro-periferia y la industrialización - a fin de utilizarlos como guía para encarar los problemas del presente y del futuro; apelando a ellos no pretende realizar una alabanza retrospectiva sino interpretar con su ayuda algunos de los acuciantes problemas económicos de la región.

En la tercera parte esboza los problemas estratégicos de los años venideros que son, a su juicio, los relativos al comercio internacional, el financiamiento externo, la transición energética y la seguridad alimentaria.

En las reflexiones finales sintetiza su visión: tiene gran importancia solucionar los problemas externos pero es en el frente interno donde debe radicar la base fundamental del desarrollo de la región. Y en este frente destacan tres desafíos: la conciliación de la eficiencia económica con la social, la modernización de la empresa privada y del Estado, y el ordenamiento de todas las políticas nacionales de acuerdo con el criterio del desarrollo integral.

*/ Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

PROBLEMAS Y ORIENTACIONES DEL DESARROLLO

Centro de Proyecciones de la CEPAL

En su decimonoveno período de sesiones realizado en Montevideo en mayo de 1981, la Secretaría de la CEPAL presentó el informe titulado "El desarrollo de América Latina en los años ochenta", cuyo principal objetivo era el de colaborar con los gobiernos de la región en la preparación de un programa regional de acción vinculado con la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo.

Este artículo presenta una versión ligeramente modificada de los dos primeros capítulos de ese informe orientados a examinar dos aspectos centrales del desarrollo de América Latina. Por un lado, examina la evolución económica y social, centrandó la atención en los problemas del crecimiento económico, la distribución del ingreso, la pobreza, la desocupación, los problemas energéticos y del sector externo; esta evaluación concluye afirmando que es imprescindible imprimir una nueva orientación a las estrategias y políticas de desarrollo. Por otro, estudia los elementos de esa nueva orientación, indicando ciertos objetivos que debiera proponerse América Latina para el próximo decenio, especialmente en el campo económico. Entre otros objetivos, destacan la aceleración del crecimiento económico, la distribución equitativa del ingreso y la eliminación de la pobreza extrema, el control de la inflación, la transformación de la estructura de las relaciones económicas externas y el estímulo a la participación de la población en el desarrollo.

El artículo reconoce la diversidad de situaciones nacionales y subraya la necesidad de tomarlas en consideración en las estrategias concretas, pero también señala que estos objetivos generales son muy útiles para orientar la marcha de los procesos particulares hacia la meta común del desarrollo.

ACERCA DEL CONSUMO EN LOS NUEVOS MODELOS LATINAMERICANOS

Carlos Filgueira*/

El principal objetivo de este artículo es estudiar qué papel ha jugado el consumo en las estrategias económicas y políticas que han seguido recientemente los países del cono sur de la región. En el centro de su análisis el autor coloca una aparente paradoja, cuyo sentido procura desentrañar: por un lado, en estas sociedades existe un crecimiento considerable del consumo de bienes duraderos y otros artículos 'sofisticados', provenientes sobre todo de la importación, el que suele ser presentado como una manifestación del éxito de aquellas estrategias; por otro, en las mismas sociedades existe tanto una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso como un deterioro de la cobertura de las necesidades básicas de los estratos más pobres.

Para aclarar esta paradoja, el autor comienza por un análisis crítico del significado que el consumo suele tener en la teoría económica e insiste en la necesidad de tomar en consideración sus aspectos sociológicos, que lo convierten en un punto de confluencia importante de las dos disciplinas. A continuación explora la información estadística disponible para describir los patrones de concentración y difusión del consumo de bienes duraderos, en especial para el caso chileno, y finaliza con una síntesis de sus proposiciones principales. Entre estas últimas sugiere que las nuevas y a veces paradójicas pautas de consumo que adoptan los distintos estratos sociales en aquellas sociedades sólo pueden ser comprendidas en el marco de tendencias globales que impulsan hacia la creación de formas de organización social, donde la relativa ausencia de otras maneras aceptadas de realización personal y participación social otorgan al consumo 'moderno' un papel central en los planes de vida personales y en los principios de integración social.

*/ Consultor de la CEPAL y Director del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

REFLEXIONES SOBRE LA INDUSTRIALIZACION EXPORTADORA
DEL SUDESTE ASIATICO

Fernando Fajnzylber*/

Las exitosas estrategias de exportación de algunos países del sudeste asiático han sido elevadas en ciertos círculos latinoamericanos a la categoría de paradigmas; en efecto, en ellos se sostiene que nuestra región debería imitar esos procesos para obtener elevadas tasas de crecimiento de la producción, del empleo, de la productividad e inclusive de las remuneraciones reales. Por estas razones, adquiere particular relevancia analizar las políticas, los mecanismos institucionales, y las condiciones sociales y políticas internas e internacionales en cuyo marco se han desarrollado estas experiencias.

En este artículo se analizan algunos aspectos de estos procesos que muestran la complejidad, riqueza y heterogeneidad que los caracteriza y ponen en evidencia que las enseñanzas que pueden extraerse de ellos son más ricas y valiosas que las que se desprenden de la versión 'vulgar' difundida en América Latina, y no permiten una aplicación imitativa a nuestra región.

En la primera parte del mismo se ofrece una caracterización somera de los parámetros económicos principales de los cuatro países considerados - Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur -; en la segunda se examina la relación entre las políticas de exportación y las de industrialización; en la tercera, se plantean algunos aspectos de la política proteccionista y de sustitución de importaciones; en la cuarta se analiza el papel que el Estado ha jugado en esas estrategias y, finalmente, se las coloca en el contexto internacional en que ellas han tenido lugar.

*/ Consejero Industrial de ONUDI en México.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y EMPLEO EN LOS AÑOS OCHENTA

Víctor E. Tokman*/

La absorción productiva de fuerza de trabajo siempre ha sido un objetivo prioritario para la CEPAL no sólo porque indica una elevación del nivel de productividad sino también porque sirve de fundamento a una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo.

El autor penetra en el análisis de este tema subrayando la persistencia en la región en su conjunto de un alto nivel de subutilización de la fuerza de trabajo - que se expresa en elevados índices de desempleo y desocupación - pese a la considerable aptitud para absorber que han demostrado las actividades urbanas de alta productividad. Si en 20 años la región quisiera alcanzar un nivel de utilización equivalente al que existe en las economías industrializadas, el ritmo de crecimiento debería ser de 8.3 por ciento anual y, además, tener el apoyo de políticas públicas orientadas a la absorción productiva.

Ante esas exigencias, subraya la necesidad de realizar acciones orientadas de manera directa a lograr el incremento de la absorción productiva de fuerza de trabajo, pues la experiencia histórica indica que la misma no se soluciona de manera espontánea ni es un mero subproducto del crecimiento económico.

En la parte final, examina algunas de las repercusiones que las nuevas estrategias aplicadas en la región - orientadas hacia una mayor apertura externa - han tenido sobre el empleo, especialmente en la industria. Admite que este sector productivo requiere aumentar su eficacia y competitividad, pero también resalta el importante papel que ha cumplido en la absorción de fuerza de trabajo y, en consecuencia, en las condiciones de vida de la misma. Las nuevas estrategias deberían siempre tomar en consideración sus consecuencias sobre el empleo y el nivel de vida de la población.

*/ Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

EL CONCEPTO DE INTEGRACION

Isaac Cohen Orantes*/

El concepto de integración es de viejo cuño, aunque su utilización económica data de la segunda posguerra cuando fue empleado para explicar uno de los objetivos de los programas de reconstrucción de Europa. Desde su lejano origen, su significado ha cambiado de acuerdo a las circunstancias, lo que justifica una exploración del mismo para otorgarles un sentido apropiado a las actuales condiciones.

De todos modos, el presente artículo no tiene una finalidad meramente semántica, pues persigue el propósito de esclarecer el término ajustándolo a la realidad en la medida de lo posible, para poder derivar de dicho esclarecimiento medidas integracionistas más viables. O sea, procura definir qué es integración para así identificar medidas concretas susceptibles de ser adoptadas y ejecutadas. Ello, por supuesto, no significa que pretenda que el simple esclarecimiento del concepto de integración sea considerado suficiente para superar las dificultades que enfrenta el proceso. En cambio, sí reconoce que la superación de tales dificultades requiere, entre otros elementos, la elaboración de una definición adecuada.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera se hace una revisión de las definiciones de integración más utilizadas corrientemente, con el objeto de identificar sus rasgos comunes y algunas de sus desventajas; y en la segunda parte se ofrece una definición alternativa y se analizan sus elementos y algunas de sus ventajas.

*/ Funcionario de la Subsección de la CEPAL en México.

DIALOGO ACERCA DE FRIEDMAN Y HAYEK

Desde el punto de vista de la periferia

Raúl Prebisch*/

En todos sus escritos recientes, el autor ha sostenido que el pensamiento neoclásico no sólo es incapaz de explicar la estructura y funcionamiento del capitalismo en la periferia, sino que orienta de manera equivocada las decisiones de política económica. En este artículo vuelve sobre esas ideas, formulándolas como si surgieran en el curso de un diálogo sostenido con seguidores de los dos principales mentores contemporáneos de aquel pensamiento; de esta manera puede presentar sus puntos de vista con la fluidez y sencillez de que a menudo carecen los escritos estrictamente académicos.

A su juicio, la incapacidad del pensamiento neoclásico para interpretar el capitalismo periférico radica sobre todo en que no toma en consideración al excedente económico, en torno al cual giran los rasgos básicos de este sistema. En efecto, desconoce la heterogeneidad estructural que hace posible la existencia del excedente; deja de lado la estructura y dinámica del poder que explican la apropiación y comportamiento del mismo; no advierte el mecanismo monetario productivo que hace posible su retención por los estratos superiores; y no evalúa adecuadamente el desperdicio que implican las formas actuales de uso del mismo.

Esta miopía en la interpretación del proceso económico inclina al pensamiento neoclásico a proponer medidas de política que no logran impulsar el desarrollo de la periferia, aumentan y consolidan la desigualdad social y requieren el establecimiento de regímenes autoritarios, en franca contraposición al ideario liberal-democrático. La necesaria transformación del capitalismo periférico, que el autor propone, debe mantener los valores e instituciones democráticas y, a la par, lograr un vigoroso desarrollo económico y una distribución equitativa de sus frutos.

*/ Director de la Revista de la CEPAL.

