

**INT-1561**

NOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO  
INST/S.9/L.3  
11 de julio de 1972  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Seminario de Planificación organizado  
conjuntamente por el Instituto Latinoa-  
mericano de Planificación Económica y  
Social (ILPES), la Organización de Estados  
Americanos (OEA) y el Banco Interamericano  
de Desarrollo (BID)  
Santiago, 17 al 21 de julio de 1972

LA PLANIFICACION EN EL PROCESO DE CAMBIO

por Sergio Molina Silva

I-644-72-S  
72-7-1706



## LA PLANIFICACION EN EL PROCESO DE CAMBIO

### INTRODUCCION

Han transcurrido alrededor de 10 años de experiencias de planificación más o menos generalizada en América Latina. En estas experiencias como en las condiciones sociales, políticas y económicas de los países que forman esta región del mundo se nota también su heterogeneidad. Por esta razón no es posible extraer de ellas conclusiones de validez general. Sin embargo, se percibe como una constante la posición crítica frente a los resultados de la planificación y el escepticismo acerca de la eficacia del sistema, en la forma que se ha aplicado hasta ahora, para enfrentar el desarrollo económico y social futuro.

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

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

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

Es preciso recordar que en la Unión Soviética, por ejemplo, durante los diez primeros años de la revolución prácticamente no hubo planificación, y que después de 30 años de experiencia de planificación centralizada se empezó a aceptar la necesidad de una mayor descentralización económica, tema que hoy es motivo de acalorada polémica en todos los países del área socialista.

En Francia, después de diez años de experiencia de planificación parcial, sólo en su Tercer Plan (1957-1961) se hizo un primer intento  
/de planificación

de planificación nacional, el que se vio interrumpido en su ejecución por la devaluación de 1958, lo que motivó una atención preferente a los problemas de corto plazo.

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

Los países latinoamericanos, impulsados por las interpretaciones del subdesarrollo elaboradas por la CEPAL en las postrimerías del decenio del 40, por la difusión de las técnicas de planificación efectuada por el mismo organismo y posteriormente por ILPES, y por las exigencias que impuso el programa de la Alianza para el Progreso a partir de 1961, adoptaron las técnicas y modelos de planificación, pero en muchos casos no las adaptaron a las condiciones propias de cada país.

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

Mucho se ha avanzado en los primeros aspectos señalados y, en algunos casos, se han ejecutado exitosos planes sectoriales. Sin embargo, mientras la planificación avanzaba para consolidarse, aparecieron, con un vigor no conocido anteriormente, presiones de carácter social y económico que originaron o fueron motivadas por la iniciación de cambios estructurales en algunos países.

/No cabe

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

¿Es posible planificar cuando existe inestabilidad política?

¿Cuál es el papel de la planificación en un proceso de cambios?

¿Cómo conciliar la planificación de la coyuntura con los objetivos de más largo plazo? ¿Qué medidas sociales y políticas permitirán acercar las aspiraciones a la racionalidad económica?

Estas son algunas de las interrogantes que orientan las reflexiones que exponemos a continuación.

#### 1. La planificación y las condiciones políticas

La experiencia de planificación que ha tenido un mayor éxito relativo ha sido la de los países del área socialista, que se ha desarrollado coercitivamente bajo el control de un solo partido político con la suma del poder. Es preciso recordar lo que mencionábamos en párrafos anteriores, en cuanto a que la Unión Soviética elaboró un plan integral sólo después de diez años de iniciada la revolución, cuando el poder político del partido comunista se había consolidado y bajo la férrea dictadura de Stalin.

Otro ejemplo en que la planificación económica y social ha tenido una larga trayectoria se presenta en los países Escandinavos en los cuales ha habido por muchos años estabilidad política y continuidad en las políticas.

El caso de Francia tiene algunas facetas diferentes a los anteriores, ya que la planificación económica que se inició en 1946 ha debido coexistir, en ciertas oportunidades, con la inestabilidad política. Sin embargo, es de general aceptación que, a pesar de dicha inestabilidad, el peso de la administración, y por cierto de la planificación, ha logrado mantener continuidad en las políticas.

/En estos

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

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

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

Por otra parte, ha sido frecuente que la planificación se convierta en una superestructura injertada en la administración pública sin integrarse a ella, o sin adaptar a ésta a los requerimientos de una acción planificada. De aquí han surgido las contradicciones entre los planificadores y los funcionarios de la administración tradicional que veían amenazadas sus rutinas, y han proliferado los conflictos con los especialistas destacados en los organismos ejecutivos que no han reconocido a los planificadores autoridad técnica dentro del área de su especialidad.

---

<sup>1/</sup> Francois Le Guay, "La Planificación en Francia", Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, N° 1, Marzo de 1963.

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

En otros casos la planificación se ha frustrado porque ha estado desvinculada de los centros de decisión de políticas de corto plazo.

Estas razones, entre otras, han determinado que la planificación en América Latina haya tenido un carácter formal más que real.

## 2. El proceso de cambios

Decíamos que a medida que el análisis económico se hacía más refinado y certero aparecían con mayor claridad las causas que han mantenido a nuestros países en un estado de subdesarrollo, con su secuela de desigualdades, marginalidad, lento crecimiento, dependencia e inestabilidad.

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

El tema del crecimiento, sin dejar de preocupar en el debate de la política económica, dejó de ser lo único o lo más importante, ya que paulatinamente se ha ido dando mayor énfasis a la distribución de ese crecimiento, y muchos han estimado que es más urgente provocar los cambios de estructura aún a costa de sacrificar momentáneamente el crecimiento, porque como consecuencia, éste alcanzará posteriormente tasas más altas. El ejemplo de la URSS ha sido y es frecuentemente señalado.

Los diagnósticos elaborados han ido poniendo en evidencia una situación injusta y los programas político-electorales han servido frecuentemente para estimular sentimientos de insatisfacción y rebeldía en las mayorías postergadas. A su vez los planes han presentado una perspectiva auspiciosa que ha sido utilizada políticamente para exacerbar

/las aspiraciones,

las aspiraciones, con el fin de provocar una movilización de las fuerzas sociales para obtener triunfos electorales y el poder, callándose muchas veces los esfuerzos que es necesario realizar y que están implícitos y explícitos en los planes. Además, generalmente no se ha precisado en las presentaciones político electorales de los programas el tiempo que tomaría el cumplimiento de las metas ni la necesaria secuencia con que deben adoptarse las diferentes medidas. Esto ha creado la ilusión de que la planificación por sí misma resuelve los problemas en un breve plazo. De esta siembra de ilusiones se ha cosechado desengaño y ha contribuido a provocar una desorientación ideológica en las masas populares.

A pesar de todo, es evidente que en el decenio del 60 en los pueblos latinoamericanos se hizo conciencia la necesidad de impulsar ciertos cambios de estructura relacionadas principalmente con el sistema de tenencia de la tierra y con la dependencia externa. En algunos casos el proceso de transformación iniciado ha pretendido introducir cambios profundos y más generalizados en la estructura de la sociedad.

Por lo general, los gobiernos que han propiciado cambios han debido enfrentar tanto la resistencia que oponen los grupos que pierden privilegios como la impaciencia de aquellos que ven la posibilidad de liberarse de una condición opresiva y discriminatoria; y aún otros que sólo ambicionan privilegios. Esta situación se hace particularmente difícil de manejar en una sociedad pluralista en lo ideológico donde las autoridades políticas se someten periódicamente al veredicto popular y donde hay posibilidades de disentir y existen los medios para expresar esa disensión.

En estas condiciones, y dependiendo de la oportunidad, profundidad, simultaneidad y velocidad que se desee imprimir al proceso de cambios, se imponen exigencias especiales sobre la conducción política y económica ya que, junto con el reemplazo de las estructuras de poder vigente y con la movilización de las fuerzas sociales que apoyan los cambios, debe mantenerse un grado de eficiencia en el funcionamiento del sistema económico que permita satisfacer las necesidades de las mayorías.

/Si no

Si no hay una clara y generalizada conciencia revolucionaria, como de hecho no la hay en la mayoría de nuestros países, entre otras razones por la confusión ideológica a que hacíamos referencia, no se puede prescindir de los resultados económicos de corto plazo, ya que un fracaso en este frente puede enajenar el apoyo de las mayorías.

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

La experiencia chilena ofrece varios ejemplos en que ciertos grupos sociales tomaron conciencia de que existía una posibilidad real de cambiar la situación injusta en que vivían y simultáneamente constataron que algunos de sus iguales efectivamente se habían liberado. Esta comprobación les hizo evidente que existía una discriminación en su contra. Antes, la injusticia los cubría a todos; era una fatalidad que habían resistido con resignación, pero ahora, algunos ya se habían liberado y ¿por qué ellos no?

Citamos a continuación algunos párrafos de un libro de reciente publicación.<sup>1/</sup>

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

---

<sup>1/</sup> Sergio Molina, "El Proceso de Cambio en Chile; La Experiencia de 1965-70". Editorial Universitaria, ILPES.

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

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

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

En estas condiciones, ¿es posible prever con cierto grado de certidumbre los defectos económicos cuantitativos originados en los cambios? ¿Cuál es el horizonte de tiempo para la planificación en estas circunstancias? ¿Cuáles son las preocupaciones reales que desvelan a las autoridades políticas?

En resumen, si existe inestabilidad política, si no hay continuidad en las políticas, si el sector público no domina los centros estratégicos de la producción y el aparato burocrático no está adecuado para tomar decisiones concertadas y, finalmente, si se pretende introducir cambios en la estructura económica y social que hacen muy difícil

/preparar pronósticos

preparar pronósticos confiables sobre el comportamiento de las distintas variables, ¿cuál puede ser el rol de la planificación?

3. Modalidades de la planificación frente a condiciones cambiantes

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

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

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

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

La explicación de las causas de la inestabilidad política trasciende los términos de referencia de este documento. Sin embargo, nos parece necesario indicar que, en nuestra opinión, además de las razones

/objetivas de

objetivas de insatisfacción que tiene una importante proporción de los pueblos de América Latina, lo que los impulsa a buscar fórmulas que les permitan superar su estado actual, existe una falta de ideología y una confusión ideológica, que los hace inconstantes en cuanto a su adhesión a cualquiera formulación política.

A nuestro juicio, esto se ha producido porque la expresión político electoral de los programas de desarrollo económico y social ha contribuido a crear en la conciencia popular una visión deformada de la realidad, que los ha inducido a esperar soluciones mágicas, más que a darles el conocimiento necesario que les permita ubicar sus responsabilidades individuales y como grupo social frente a la comunidad. Como las soluciones mágicas hasta ahora no han llegado, se han agudizado la frustración y el conflicto.

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

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

/Al enfatizar

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

Como punto de partida para elevar el prestigio de la planificación al nivel del pueblo es necesario que la expresión político electoral de los planes elimine la presentación de soluciones míticas o mágicas, ya que los resultados siempre serán inferiores a las aspiraciones que despiertan dichas presentaciones.

En el transcurso del Seminario habrá oportunidad para confrontar opiniones sobre este tema con las personalidades políticas que a él asistan. Por el momento queremos dejar explícita nuestra inquietud al respecto.

Normalmente, un grupo político que accede al gobierno de un país con el propósito de introducir cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales predominantes, tiene definida al menos la estrategia general que inspirará su acción. Por lo general, la parte débil radica en el diseño de las medidas específicas que permitan transformar las ideas generales en una realidad dentro de un tiempo determinado.

¿Qué es lo urgente para la planificación en estas circunstancias? Sin duda será ampliar y detallar más la estrategia con las nuevas informaciones que proporciona el acceso al poder, pero además la formulación inmediata de las políticas que se desprenden de la estrategia adoptada y la transformación de esta formulación en las decisiones administrativas y legales que las implementan.

El cumplimiento de esta tarea no puede esperar la elaboración de un plan detallado. Por lo tanto, si la oficina de planificación no se incorpora en alguna forma en esta tarea inicial, con seguridad perderá el tren de los que toman las decisiones y, en mayor o menor grado, cumplirá sólo una función formal.

Esto nos sugiere que debe existir una mayor diferenciación entre las distintas funciones que debe cumplir la planificación, como asimismo el tipo de personal adecuado para ellas.

/En primer

En primer término, debe existir un grupo de especialistas dirigido por la más alta autoridad política de la oficina de planificación profundamente imbuido, este último, de la orientación ideológica y política que inspira el gobierno. Dicho grupo debe constituir el núcleo encargado del diseño y follow up de la implementación de la estrategia de corto y largo plazo. Al mismo tiempo este grupo debe ser apoyado por otro encargado de procesar la información, tanto de las propuestas de política como de sus resultados. Estos dos factores de decisión de la organización tendrían la responsabilidad, junto con los organismos especializados del Estado (Ministerios, Banco Central, etc.) de planificar la política coyuntural para que ésta sea compatible con las políticas generales del gobierno y las metas estratégicas.

En una segunda línea, bajo la dependencia de un director técnico, debería organizarse la planificación al nivel macroeconómico, sectorial, regional, etc., o sea lo que hasta ahora ha constituido el núcleo tradicional de las oficinas de planificación, cuya función sería explicitar y compatibilizar las metas para que sirvan de guía y de control posterior del grado de cumplimiento de los planes. Estos planes podrían abarcar inicialmente el período presidencial para ser revisados y ajustados al término de cada año, agregándose un nuevo año a la proyección. Su objetivo principal sería el de orientar y coordinar las decisiones a un nivel macro y microeconómico, tanto del sector público como privado. En consecuencia, es un instrumento fundamentalmente de uso administrativo. Lógicamente debería existir una estrecha relación entre este grupo de planificación y el de estrategia, para que este último esté advertido de las desviaciones e incumplimiento de las metas, como a su vez aquél esté alerta para corregir sus proyecciones y la orientación de los planes en función de cualquier variación originada por factores coyunturales o por cambios en la estrategia.

En algunas oportunidades las oficinas de planificación se han recargado con la tarea de confeccionar las Cuentas Nacionales. Creemos que esto se ha debido a las deficiencias de las Oficinas de Estadística,

/pero ya

pero ya es tiempo de asignar a éstas esa función a fin de liberar a la dirección política y técnica de la planificación de responsabilidades administrativas y del manejo de un personal excesivo que consume su tiempo en perjuicio del cumplimiento de las funciones que le son propias.

Esta mayor diferenciación de las funciones de la planificación, con una clara división entre las que tienen un carácter político de aquellas en que hay predominio de lo técnico, tiene además por objeto proteger la continuidad de los funcionarios con experiencia en preparación de planes. Es un hecho que si la planificación va a ser un instrumento para promover los cambios existirá una tendencia a identificar a los planificadores con los partidos políticos de gobierno que impulsan dichos cambios y podría producirse, junto con la rotación de gobiernos, el reemplazo de los funcionarios que han logrado mayor experiencia en planificación. El sistema propuesto tiende a evitar dicha práctica.

En la breve descripción de funciones que se ha hecho anteriormente queda claro que el grupo de estrategia debería ser removido si hay un cambio en la orientación política del gobierno, pero no sería necesario remover al resto del personal de planificación. Por el contrario, se podrían formar cuadros más o menos permanentes que dieran garantías de solvencia y continuidad técnica a cualquier gobierno.

#### 4. Algunos mecanismos operativos de la planificación

Cuando se iniciaron las experiencias de planificación en América Latina se puso el acento en que su función era primordialmente de coordinación y asesoría. Este criterio se ha mantenido con pocas variaciones hasta nuestros días, aunque desde hace algún tiempo ya se han hecho evidentes las deficiencias operativas de la planificación. Probablemente la concepción original estuvo influida por la resistencia que tenían ciertos grupos a la idea misma de la planificación, la que habría sido mayor si a la oficina central se le asignaban funciones ejecutivas.

En nuestra opinión es indispensable revisar este criterio, ya que ha quedado demostrado por la experiencia que la gravitación de las recomendaciones emanadas de las oficinas de planificación ha dependido más de las características de las personas que las dirigen que del peso institucional. Una de las razones que explican esta debilidad se encuentra en que, por lo general, las oficinas de planificación no han dispuesto de instrumentos eficaces para dar confianza a sus recomendaciones.

Uno de los aspectos claves para la orientación del desarrollo económico y social consiste en la asignación de recursos que, para el sector público, se materializa en la formulación y ejecución del presupuesto. Esto tiene importancia más significativa en la medida en que el sector público contribuya con una mayor cuota a la formación del producto nacional y en que el Estado ejerza dominio sobre los centros económicos estratégicos para el desarrollo.

Pensamos que si los recursos de que dispone el sector público no se asignan de acuerdo con las prioridades señaladas por la planificación, poca esperanza se puede tener de que los recursos privados se orienten de acuerdo con los planes.

La experiencia indica que ha sido motivo de frecuentes conflictos entre las oficinas de planificación y el Ministerio de Economía, Finanzas o Hacienda, según sea el caso, por la diversidad de criterios en cuanto a la asignación anual de los recursos públicos. Generalmente

/se ha

se ha impuesto el criterio del Ministro bajo cuya dependencia está la oficina de Presupuestos con la consiguiente frustración y pérdida de prestigio de los planificadores.

En consecuencia, y en primer lugar, si se quiere dar en la práctica la importancia que se confiere a la planificación en los discursos de gobierno, debería colocarse bajo su dependencia a la oficina de presupuesto. No necesitamos explayarnos sobre el significado de esta reforma administrativa.

En segundo lugar y dentro del mismo tema de la asignación de los recursos, nos parece que ha existido una deficiencia en la planificación al quedarse ésta al nivel del enunciado de proyectos de inversión, pasando la responsabilidad de la elaboración de las etapas posteriores a los organismos especializados sin que se haya ejercido una vigilancia sobre este proceso. Esto ha significado que, generalmente, la administración pública ha seguido haciendo lo que sabe hacer, principalmente obras civiles, descuidándose la tutoría institucional de los proyectos no tradicionales incluidos en los planes y alterándose las prioridades de hecho, ya que, dada la frecuente escasez de proyectos, es muy difícil rechazar los que llegan a la mesa del encargado de asignar los recursos cuando vienen acompañados de estudios completos.

De aquí surgen dos responsabilidades. La primera es que las oficinas de planificación deben asegurar la tutoría institucional para los proyectos no tradicionales, y la segunda es que deben exigir la preparación de programas de reinversión con el objeto de fijar las prioridades a esa altura del proceso y dar selectivamente el paso a las etapas posteriores de estudios de factibilidad. Es en esa etapa, y no con estudios terminados, cuando se pueden determinar las prioridades. Esta tarea se hace posible si la planificación dispone del instrumento presupuestario para "persuadir".

Por último, y para indicar los aspectos que nos parecen más esenciales, señalábamos en párrafos anteriores que hay un vínculo indisoluble entre la planificación de corto y largo plazo. Para asegurar la participación de las oficinas de planificación en las decisiones

/políticas de

políticas de corto plazo es preciso que ellas sean la entidad que concentre la totalidad de la información de la coyuntura y que se constituyan en las informantes obligadas de las autoridades encargadas de determinar las políticas. La confección de un presupuesto operativo anual y la revisión periódica de su cumplimiento brindan una oportunidad excelente para que las oficinas de planificación tomen la responsabilidad de su confección, con la colaboración de los organismos técnicos pertinentes, y sirvan de secretaría técnica para el grupo político encargado de su aprobación e implementación.

En resumen, las oficinas de planificación, a través del presupuesto que quedaría bajo su dependencia, influirían en la asignación anual de los recursos del sector público; a través del programa de reinversiones influirían en la orientación del cambio en la estructura productiva en el largo plazo; y a través de la elaboración y revisión periódica del plan operativo anual participarían directamente en las decisiones de política de corto plazo. En su calidad de secretaría técnica estarían informadas y podrían coordinar las políticas coyunturales con las alternativas explícitas en la estrategia global.

A pesar de que estas innovaciones podrían constituir un importante avance para hacer operativos los planes, queda por resolver la integración de los agentes económicos y sociales al sistema de planificación de corto y largo plazo.

## 5. La planificación y la participación<sup>1/</sup>

Este tema por sí solo podría ser suficiente para escribir varios documentos de la extensión del presente. Por lo tanto, las observaciones que siguen sólo pretenden estimular el debate sobre algunos aspectos relativos a la participación en las decisiones políticas de alcance público y a las razones que nos inducen a pensar que ella puede ser un mecanismo de autoregulación, que permita conciliar mejor las aspiraciones y presiones sociales, que de ellas se derivan, con la racionalidad económica de los planes.

Se percibe cada día con mayor claridad, especialmente en los países que han iniciado un proceso de cambio, que los distintos grupos de la sociedad se resisten a permanecer como sujetos pasivos y dispuestos a aceptar imposiciones, cualquiera que sea el origen de ellas.

Esta situación no puede ser ajena a las preocupaciones de la planificación, campo en el cual se han hecho avances importantes para contar con el personal idóneo en el manejo de las nuevas técnicas, se ha mejorado la información estadística, se han creado las oficinas especializadas, etc., pero no se ha dado forma a una organización que permita integrar a los sectores público y privado, en sus diversos niveles socioeconómicos, en un sistema eficaz de planificación.

Probablemente las condiciones políticas y técnicas del pasado no han sido propicias para afrontar esta delicada cuestión, pero hoy, especialmente en algunos países, se presenta con urgencia la necesidad de establecer formas de participación de la comunidad en las decisiones que les afectan.

### a) Niveles de participación

Nos limitaremos a señalar algunos de los campos en que nos parece evidente y urgente establecer sistemas de participación, con el objeto de hacer más eficaz la planificación y aplicación de las políticas de

---

<sup>1/</sup> Esta parte se basa principalmente en las ideas expuestas en el capítulo sobre "Planificación y Participación" del libro ya citado del autor de este trabajo.

corto y largo plazo. Dejaremos fuera de nuestras consideraciones lo que se refiere a la organización de sistemas regionales de opinión que, aún siendo muy importantes, podrían estructurarse en forma similar al esquema que se adopte nacionalmente.

i) Un lugar de encuentro. Un gobierno que dispone de un plan o de un programa político planificado necesita el apoyo de la comunidad para la aplicación de las medidas que conducen al cumplimiento de los objetivos que se propone conseguir. Este apoyo no sólo consiste en el acuerdo político de las superestructuras, sino que cada día se hace más importante lograr el compromiso de los centros de poder real, que no siempre tienen una representación en las instituciones tradicionales de mayor jerarquía.

De lo anterior se desprende la necesidad de buscar un lugar de encuentro, que sin duda no será el único, en el que se puedan exponer y debatir la estrategia global que seguirá el gobierno para alcanzar sus propósitos de cambio social, los medios que utilizará para lograrlos y las medidas concretas que se propone aplicar. Este encuentro debería realizarse en la esfera política más elevada y con la más amplia presencia de los representantes de los trabajadores y de los agentes económicos y sociales que tienen relación con el proceso de desarrollo. La amplitud no significa gran número de representantes, sino más bien que no se excluya a ningún sector de influencia importante.

La secretaría técnica de un comité de esta naturaleza debería corresponder al organismo de planificación central con el apoyo de las correspondientes instituciones públicas especializadas. Con esto queremos decir que la preparación de la información y el diseño de planes y políticas serían de la exclusiva responsabilidad de la administración central, sin perjuicio de las consultas que ésta realice, en la etapa de su formulación, a los distintos sectores económicos y grupos sociales. Además del intercambio de opiniones sobre propósitos, medios y políticas, este comité debería examinar el plan operativo anual que sería el reflejo de las medidas de corto plazo requeridas para alcanzar los objetivos de más largo alcance. Aunque este comité no

/necesitaría reunirse

necesitaría reunirse muy a menudo, salvo en su etapa inicial, debería tener un calendario preciso de sesiones en las cuales podrían evaluarse, durante el año, los resultados de las medidas adoptadas.

Para el buen funcionamiento de un organismo de esta naturaleza debe asegurarse su representatividad y no caer por motivo alguno en el error de presentar sólo informaciones favorables y ocultar las que no favorecen los propósitos gubernamentales. Cualquier vicio en la representatividad o en la fidelidad de los informantes podría hacer que el organismo perdiera prestigio y efectividad y se transformara en una fuente adicional de conflictos. Es importante anotar también que la responsabilidad ejecutiva debe corresponder exclusivamente al gobierno y que los comités que se establezcan, creados con el propósito de que las decisiones del poder ejecutivo consideren el pensamiento de la comunidad, sólo tengan funciones consultivas.

Los riesgos y temores que surgen de una organización de esta naturaleza radican principalmente en el mal uso que podría hacerse de la información anticipada de lo que un gobierno pretende hacer, ya sea para un aprovechamiento económico indebido o para preparar a la oposición política con el conocimiento más detallado de las medidas que se pretende adoptar, lo que perjudicaría la ejecución de ellas y entrabaría la acción de los gobiernos.

Aunque estos riesgos son reales, lo importante es saber si sus efectos serían más o menos negativos que los que provoca el ocultamiento de las informaciones. El rumor de lo que un gobierno puede hacer o no hacer, especialmente en un proceso de cambio, crea una incertidumbre que muchas veces origina decisiones económicas y especulativas que habría sido posible evitar o al menos atenuar con una información oportuna sobre la realidad.

El conocimiento abrupto de las medidas gubernamentales sin la posibilidad de apreciar todos sus alcances abre la posibilidad de originar conflictos sociales y trastornos económicos que pueden comprometer seriamente el cumplimiento de los objetivos de un plan. Por el contrario, la explicación anticipada y el debate menos acalorado que

/se produce

se produce en una etapa previa a la decisión permiten evaluar mejor sus consecuencias y proporcionan la oportunidad para dar a conocer su alcance en un momento en que no hay conflicto y, por lo tanto, en que no se han tomado posiciones públicas que a posteriori harían más difícil transigir. Por otra parte, en cuanto al tiempo que requeriría esta nueva instancia, está por ver si sería mayor, en horas de trabajo y en costo social y económico, que el que demora la resolución de conflictos cuyas negociaciones son interminables, con efectos adversos sobre la producción, la tranquilidad social y la solidaridad que necesita el gobierno para cumplir sus planes.

Un sistema de participación como el indicado no garantiza la eliminación de todas las fricciones pero da la oportunidad para que las partes puedan apreciar mejor las consecuencias de sus decisiones. También hace posible, si existe una genuina representación, que el pueblo se sienta participe efectivo del poder, con las responsabilidades que ello implica, y no mero espectador sin otra conciencia que la de sus múltiples necesidades insatisfechas.

ii) Los Comités sectoriales de participación. En escala macroeconómica, la participación constituye un avance, pero es insuficiente para asegurar una integración mayor de la comunidad en las decisiones públicas. Un paso lógico para hacer que la planificación pase de la recomendación general a la acción concreta sería la creación de comités sectoriales por actividades económicas. En el plan, como es obvio, deben figurar las responsabilidades correspondientes a cada sector. Así, por ejemplo, en el sector industrial hay que señalar metas de producción para sus distintas ramas, sean del área estatal o privada, volúmenes de inversión, cambios tecnológicos, requerimientos financieros, ocupación global y calificaciones de la mano de obra, etc., y lo mismo debe ocurrir en cuanto a los otros sectores. Ello permite crear una estructura de participación desagregada, de carácter permanente, que con la periodicidad que cada caso aconseje examine la forma en que se están cumpliendo las metas del plan, las dificultades que surjan, la coordinación entre actividades y empresas cuya producción sea complementaria, etc.

/iii) Las políticas

iii) Las políticas específicas y la participación. En cuanto a la acción específica, deseamos señalar tres áreas en las que la participación tiene ventajas evidentes y pueden constituir, a la par que un factor de movilización popular en torno al plan, un mecanismo eficaz para atenuar los conflictos que derivan de la aplicación de ciertas medidas. Me refiero especialmente a los aspectos relacionados con la ocupación, con la estructura del consumo y los sistemas de abastecimiento y con la política de ingreso.

#### El empleo

Uno de los problemas más generalizados en América Latina es el del desempleo y el subempleo de la fuerza de trabajo vinculado a las raíces más profundas del subdesarrollo. Sería ingenuo pensar, por lo tanto, que la creación de comités de participación puede eliminar de por sí este pesado lastre. Sin embargo, el hecho de que, en conjunto, trabajadores, empresarios y representantes del Estado se aboquen a la formulación, discusión y aplicación de políticas concretas destinadas a superar el desempleo, daría a este tema una jerarquía que hasta la fecha no ha tenido y que constituye una de las más grandes injusticias imputables al sistema vigente.

#### Abastecimientos y precios

Un caso menos dramático que el del empleo, pero no menos urgente, lo constituye el nivel y estructura de consumo de las grandes mayorías y las deficiencias de los mecanismos de comercialización, los cuales hacen que los bienes y servicios lleguen hasta ellas en las peores condiciones de calidad y a precios considerablemente elevados.

¿Cuánto podría aprender la burocracia si se estructurara un sistema provincial, regional y nacional, con representantes elegidos directamente por los organismos comunitarios que se dedicaran a estudiar los problemas de precios y distribución de los bienes de consumo en sus respectivas comunidades? ¿Cómo influiría en la asignación de recursos el conocimiento detallado de estos problemas y la participación activa de los representantes de las comunidades afectadas?

¿Hasta qué punto sería posible mejorar las condiciones de vida de estos

/grandes grupos

grandes grupos humanos a través de expedientes distintos a los puramente monetarios? ¿Qué posibilidades se abrirían al cambiar el escepticismo natural en adhesión a las medidas de un gobierno? ¿Cuánta capacidad organizativa se pierde por la acción individual y dispersa de estos grupos que no tienen suficiente información ni orientación, ni acceso a los centros de información y de decisión? ¿Qué valor e importancia podrían tener estos grupos organizados cuando se produjesen deficiencias temporales de abastecimiento? La simple enumeración de las ventajas que lograría una organización de este tipo es más que suficiente para emprender una empresa de esta naturaleza, en la cual son mínimos los riesgos y parecen evidentes los beneficios sociales, económicos y políticos.

#### Las remuneraciones y el ingreso

Creemos que este rápido enunciado permite vislumbrar que la participación puede ser ventajosa para lograr mayor eficacia en la planificación y en la aplicación de la política gubernamental. Sin embargo, existen otros aspectos positivos dignos de considerar entre ellos: la política de ingresos y en particular la determinación de salarios y precios.

Tradicionalmente, las discusiones de salarios y precios se han llevado a cabo caso por caso en los peores momentos, cuando las posiciones de las partes han sido fijadas después de un proceso de regateo en que el punto de partida es reconocidamente irreal. Resulta extremadamente difícil mantener una política de ingresos ceñida a alguna pauta preestablecida cuando los trabajadores, los empresarios y los representantes del Estado deben enfrentarse para hacer una demostración de fuerza y habilidad. Nadie quiere verse expuesto a una pérdida de prestigio; en esa condición, todos deben hacer concesiones. Sólo los grupos débiles sin capacidad de negociación tienen que acatar la norma preestablecida, y es así como se mantienen en su posición postergada acumulando frustración y rencor.

Durante el año las partes estudian mutuamente sus debilidades para obtener una ventaja en el encuentro final, como si se tratara de enemigos

/y no

y no de una comunidad de trabajo. Estas características que se dan en forma generalizada dentro del sistema capitalista, y hasta en las empresas estatales —aunque su motivación no sea la utilización del lucro sino la acumulación y la expansión— tienen como consecuencia que, en mayor o menor grado, la disputa se traduce en pérdidas de producción y alzas de precios. En las discusiones individuales se hace casi imposible explicar las razones de equidad colectiva que van envueltas en una pauta para fijar salarios y los efectos que la resolución de cada caso pueden tener sobre el resto del sistema.

Quienes han tenido que enfrentar en la práctica una negociación para fijar remuneraciones saben lo frustrante que resulta un proceso en el que cada caso individual puede tener justificación, tanto en términos absolutos por el nivel generalmente bajo de los salarios en relación con las necesidades de una familia, como relativos en cuanto a la existencia de niveles de ingreso mucho más altos en otras actividades públicas o privadas. Junto con reconocer estas situaciones individuales injustas, muchas veces es imposible hallar para ellas una solución satisfactoria en relación con los montos y plazos solicitados dado el efecto generalizador de las soluciones parciales.

Para resolver esta situación hay tres caminos posibles. Se puede aceptar el sistema tradicional, tratando de que el regateo y el conflicto conduzcan al punto más cercano de lo que se desea obtener; se puede elegir la coerción y la fuerza para fijar la forma en que se distribuirá el ingreso y el comportamiento de las demás variables socioeconómicas; y, finalmente, se puede intentar la participación continuada y educativa en la toma de decisiones que afectan a los distintos grupos sociales entre los cuales debe distribuirse el ingreso. Esta última solución implica una estructura de participación en varios niveles.

El nivel más alto correspondería a la discusión de la política global de ingresos. En esta etapa habría que presentar los objetivos de corto y largo plazo que perseguiría dicha política —tal como la propugnase el plan general aprobado— y los medios para lograr esos

/objetivos, tales

objetivos, tales como aumentos de producción, precios, remuneración del capital y el trabajo, políticas sociales (salud, educación, vivienda, cambios en la propiedad, etc.) y tributación. El propósito de esa presentación sería confrontar la opinión de los representantes de los trabajadores y empresarios con la de las autoridades políticas y técnicas del gobierno.

Una vez aprobadas las pautas generales, deberían ser comunicadas a los comités sectoriales para ver en qué medida podría haber incompatibilidades a un nivel más microeconómico. A su vez, los acuerdos sectoriales deberían darse a conocer a las comunidades de trabajo o empresas para adecuar dichas pautas a las peculiaridades de cada unidad productiva. Todo esto constituiría un proceso continuo y permanente para que lo que hoy constituye el punto crítico y conflictivo pase a ser una mera formalización de resultados.

No somos tan ingenuos como para pensar que la participación hará desaparecer las fricciones entre los intereses contrapuestos que existen dentro de la sociedad. Sin embargo, creemos que una confrontación más institucionalizada de estos intereses, sobre la base de una amplia participación que realmente democratice el proceso de toma de decisiones, podría ser un avance para lograr la solidaridad indispensable que se requiere para superar el subdesarrollo y un mayor grado de racionalidad en el curso del proceso.

Tampoco desconocemos el riesgo que existe en un sistema político pluralista y democrático que, a través de la participación, traslade la lucha política a los distintos planos de decisiones gubernamentales y de las unidades productivas. Sin embargo, existe como contrapartida el interés directo que tendrían los trabajadores en el resultado de esta gran empresa, lo que podría hacer predominar el sentido de eficiencia sobre los intereses puramente partidistas en la elección de sus representantes.

No hay experiencias lo bastante numerosas y sostenidas para deducir de ellas una conclusión generalizable sobre un modelo de participación.

No obstante, el problema existe, las presiones para actuar son crecientes y el dilema entre coerción y participación se hace cada día más evidente.



