

INT-0480

MIAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, enero de 1966

(8=6)
330.180.8
S



LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL EN AMERICA LATINA *

- * Conferencia dictada por Enrique Sierra, funcionario de la Organización Internacional del Trabajo, asignado al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas, en el Seminario Sindical Internacional sobre Integración Económica de América Latina, celebrado en Arica, entre el 17 y 22 de enero de 1966.

(8=6)
330.180.8
S



900049913 - BIBLIOTECA CEPAL

(8=6)

330.180.8

S

LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

Deseo agradecer a las entidades organizadoras de este Seminario Sindical Internacional, la invitación que le hicieron al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social para exponer el tema de la planificación económica y social de Latinoamérica. Al Instituto observa con mucha atención estas actividades de análisis e intercambio de opiniones y experiencias que realizan las organizaciones sindicales sobre materias económicas y sociales, dada la trascendencia que ellas tienen para la comprensión de la problemática y de la planificación latinoamericana.

Antes de abordar el tema que me ha sido asignado quiero advertir que, dada la amplitud de éste, me remitiré a presentar en forma muy esquematizada un conjunto de ideas y antecedentes de la planificación en América Latina, sin pretender agotar su discusión ni mucho menos querer decir la última palabra en esta materia. Se trata sólo de un esquema útil para el diálogo. Al participar en este seminario lo hacemos con el propósito no sólo de exponer nuestras ideas, sino que de conocer las vuestras. Para los organismos técnicos que tratan problemas económicos y sociales resulta sumamente interesante exponer sus estudios y conclusiones a la crítica de los diferentes grupos de la colectividad; esta es una forma de probar la consistencia de sus investigaciones o ideas y de enriquecerlas. De ahí que responderé con mucho agrado las preguntas que se me hagan y que tomaré nota con mucho interés de las cuestiones o planteamientos que de aquí surjan.

I. JUSTIFICACION DE LA PLANIFICACION

La idea de planificar las actividades en Latinoamérica (y en general en los países subdesarrollados) surge íntimamente asociada a la necesidad de lograr el desarrollo económico y social de estos países. No se trata de planificar para mantener los profundos desequilibrios que existen hoy en la posesión de la riqueza y en la distribución del ingreso ^{1/}, pues ello sería un intento de

^{1/} Se estima que en Latinoamérica el 5% de la población percibe el 33% del ingreso o renta total, mientras que el 50% obtiene sólo el 16%. (CEPAL, "El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra", Volumen I, Doc. E/CN.12/659, abril 1963.)

perpetuar la desnutrición, el analfabetismo, la promiscuidad, la desocupación forzosa, la incertidumbre, la falta de oportunidades en lo social y político, en que viven los grandes conglomerados humanos de Latinoamérica. De lo que se trata es de intervenir deliberadamente en el desenvolvimiento de la economía para alcanzar el desarrollo económico y social, es decir, para superar los status de miseria, ignorancia y de marginalidad de esos conglomerados. Pues eso significa el desarrollo. El Dr. Prebisch escribe: "América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares. El cumplimiento de este objetivo no podrá dilatarse indefinidamente; ni cabría esperar que el desarrollo económico se presentara primero y luego sobreviniera, como natural consecuencia, el desarrollo social. Ambos tienen que irse cumpliendo de modo acompasado. Para conseguirlo, hay que obrar racional y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, y éste no podrá ser el resultado del juego espontáneo de esas fuerzas, como lo sucedido en la evolución capitalista de los países avanzados." 2/

Aumentar la producción, distribuirla mejor entre los diferentes estratos sociales, mantener un sistema económico en permanente progreso, se estimaba y se estima aún que sólo se podía alcanzar mediante el libre desenvolvimiento de las actividades económicas, en que el Estado interviniera lo menos posible y en que los agentes económicos (productores, consumidores, trabajadores) actuaran muy libremente conforme a sus intereses individuales y principios éticos. Sobre estas ideas básicas - que se sintetizan en las expresiones "libre juego de las fuerzas de mercado" o "juego espontáneo de las fuerzas del desarrollo" - se construye la doctrina económica liberal, que inspiró la acción económica de los gobiernos hasta la gran crisis de los años 1930-33, y en que la mayor parte de América Latina todavía continúa siendo la base de sustentación de la política económica. Como prueba de validez de estas ideas (o teoría económica) se mostraba - y se continúa mostrando - el desarrollo económico y social de Europa Occidental y del Norte de América (Estados Unidos y Canadá).

2/ "Hacia una Dinámica del Desarrollo Económico Latinoamericano", Doc. E/CN.12/680, versión mimeografiada.

Sobre esta prueba histórica de la concepción liberal del desarrollo es necesario discutir dos aspectos: uno dice relación con el desarrollo social en el sentido que es necesario aclarar que éste se produjo a posteriori del desarrollo económico, o sea, después de haberse iniciado y avanzado la expansión del sistema productivo, y que tal desarrollo social no fue espontáneo o por expresa decisión de la buena voluntad de los agentes económicos realizada individualmente. El establecimiento del salario mínimo, de los sistemas de seguridad o previsión, la institucionalización de las organizaciones gremiales, las restricciones en el empleo de la mano de obra infantil y femenina, las mejores oportunidades educacionales, las más amplias oportunidades de acceso de los trabajadores a los beneficios del progreso técnico y científico, y a la dirección política de los países, etc. fueron el resultado de una política consciente y deliberada surgida por la presión social que operó sobre los gobiernos y las capas dirigentes durante la segunda mitad del siglo pasado y los primeros decenios de este siglo, época en que ya se habían acumulado y desarrollado - hasta cierto punto - los elementos básicos que permitieron el desarrollo del sistema económico de esos países.^{3/}

Ante esta experiencia histórica cabe meditar si es posible que en lo social, en Latinoamérica, se repitiera el mismo fenómeno, en circunstancia que las masas populares campesinas y urbanas están adquiriendo cada vez más, dada la difusión de los medios de comunicación y el desarrollo de las ideas, una conciencia de las formas de vida de sus congéneres en esos países, de la función que cumplen en el sistema y de los derechos elementales que les asisten. Es obvio que el desarrollo social no puede lograrse sin expansión de la base económica. El aumento de los servicios de educación, salud, habitación, de previsión, etc. no puede pasar de determinados límites sin que se desarrolle la base sustantiva de la producción (agricultura, minería, industria, comercio exterior). Aún, la política más audaz de redistribución para financiar esos

^{3/} Se refiere a los cambios en la economía y sociedad agraria del siglo XVII y XVIII; a la aplicación de inventos tecnológicos a la producción, al transporte y comunicaciones; y, a la expansión del comercio exterior, especialmente de materias primas y productos manufacturados.

servicios y otras formas que adquiere el desarrollo social no pasaría de ser una quimera si en forma previa o espontánea no se expande el sistema productivo. Sin embargo, Latinoamérica enfrenta el desafío histórico de tener que proporcionar urgentemente mejores condiciones de vida a sus poblaciones, a la vez que desarrollarse económicamente. Aún más, paradójicamente los déficit de educación, servicios de salud, vivienda, la distribución regresiva del ingreso, en que unos pocos reciben mucho y la mayoría reciben muy poco, constituyen factores limitantes de la expansión dinámica que se requiere en el área económica.

El otro aspecto de la experiencia histórica de Europa Occidental y América del Norte que conviene meditar es la posibilidad que en América Latina de hoy, 1966, se presentarán las mismas condiciones objetivas nacionales e internacionales que permitieron el desarrollo económico de esos países.

Un esbozo de paralelo histórico entre aquellos países deja más puntos de divergencias - algunas profundas - que de similitud. A los antecedentes históricos que explican - entre otros - el rápido avance de la expansión económica en Inglaterra, Alemania y Francia, países que constituyeron el epicentro de la revolución industrial en el siglo XIX, hay que observar la disparidad de condiciones que acompañaron el desarrollo de Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Estos países, incorporados al desarrollo económico en el último cuarto del siglo pasado, enfrentaron una extraordinaria expansión de la demanda europea de alimentos y materias primas, en circunstancias que los países latinoamericanos vienen presenciando - salvo circunstancias coyunturales - un relativo estancamiento de la demanda de sus productos de exportación, debido a que las condiciones económicas y técnicas en que se desenvuelve la sociedad moderna. La elevación de la renta per cápita en Estados Unidos y en los países europeos se ha traducido en menores posibilidades (relativas) de ir colocando los productos de origen agropocuario que exportan los países latinoamericanos, dado que los mayores ingresos que año a año van obteniendo las familias de esos países van dedicándoles a adquirir otros bienes que no son alimentos o vestidos; la técnica moderna - por otra parte - requiere menos materia prima del tipo que exportan estos países. Estados Unidos que es el principal mercado para los

países latinoamericanos, a diferencia de Inglaterra y Europa, es un país-continente, rico en materias primas que además de poderse auto-abastecer en una buena proporción, es a su vez importante exportador de éstas. Europa, por su parte, es un mercado estrecho dadas las limitaciones institucionales derivadas de la formación de áreas monetarias y de los compromisos adquiridos con países africanos y asiáticos productores de las mismas exportaciones latinoamericanas.

Las corrientes o flujos actuales de capital extranjero también difieren notablemente de lo que fueron en el pasado. Los países latinoamericanos enfrentan hoy grandes dificultades para atraer capital desde el exterior que se radique en los sectores y en las condiciones más adecuadas para el desarrollo. En el pasado, las inversiones extranjeras además de ser relativamente voluminosas, estaban constituidas por inversiones directas o préstamos a largo plazo, que se radicaban con mayor énfasis en obras de transporte, energía, servicios urbanos. Actualmente, las corrientes de inversiones se orientan más en los países ya desarrollados, y el capital que llega a América Latina, se radica de preferencia en las actividades productoras de materias primas, los préstamos para obras de capital social básico (transporte, riego, urbanización, energía, etc.) y de pre-inversiones (formación de mano de obra, investigaciones, etc.) son escasos, sujetos a muchas restricciones orientadas a garantizar el cumplimiento de los compromisos financieros y a plazos cortos o medianos.

Los países que se desarrollaron antes de 1930 y los viejos países industriales enfrentaron un avance tecnológico gradual y paralelo con sus posibilidades de absorberlo, sin provocar grandes desajustes económicos y sociales; mientras que hoy Latinoamérica enfrenta una tecnología altamente compleja que cambia rápidamente y que requiere condiciones de mercado, mano de obra, financieras y de capacidad empresarial, que aún no han formado. Latinoamérica

4/ "De 1865-1914, aproximadamente, Inglaterra invirtió en el exterior alrededor del 4% de su ingreso, proporción que llegó en 1905-1913 al 7%. Si alrededor de 1950 Estados Unidos hubiera dedicado esa proporción de su ingreso a inversiones en el extranjero, el flujo de inversión extranjera hubiera llegado a ser de 12.000 - 20.000 millones anuales en cada caso." (Osvaldo Sunkel, Desarrollo Económico, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, versión mimeografiada).

tiene que absorber una técnica diseñada para ahorrar mano de obra y producir para amplios mercados; en circunstancias que posee una abundante mano de obra no especializada, un nivel de ingreso bajo y mal distribuido; y un mercado parcelado que no se presta para la producción masiva.

En cuanto se refiere al aporte que se recibe a través de las corrientes migratorias también la situación actual difiere de la que acompañó a los Estados Unidos y otros países que se desarrollaron antes de la gran crisis. En efecto, estos se vieron favorecidos por la llegada de inmigrantes, portadores de nuevos conocimientos técnicos y de un gran espíritu empresarial. Eran fuertes corrientes de individuos animados por un espíritu de lucha que los hizo transformarse en arriesgados empresarios que supieron aprovechar las condiciones de recursos que les ofreció su nuevo medio. Actualmente tales corrientes migratorias son muy escasas, además de haberse agotado el margen de oportunidades fáciles que les ofrecían estos países.

Estos y otros elementos del cuadro histórico de Latinoamérica hacen que no hayan referencias importantes que hagan pensar en la posibilidad de aproximarse a la experiencia histórica que significa el desarrollo económico de los países capitalistas que hoy aparecen más avanzados. Tales países han constituido una estructura productiva que les permite hoy ir obteniendo de ella nuevas fuerzas que los impulsan a niveles más elevados de producción. La dinámica de su tecnología les exige una elevada cuota de ahorro y de capital por persona, que pueden satisfacer dado su alto nivel de ingreso. En cambio, nuestros países producen con una tecnología arcaica que no les permite elevar su producción para generar el ahorro exigido por la moderna tecnología demandante de ingente capital. De donde se deduce que ni el desarrollo histórico de los países industrializados ni su comportamiento actual en materias económicas constituyen el modelo económico que debemos imitar. No porque en Estados Unidos una reducción de impuestos se estime saludable para la economía, podemos deducir que también en América Latina conviene hacer lo mismo; no porque en Inglaterra se crea oportuno aumentar o disminuir en determinadas circunstancias la tasa de interés, se tiene que pensar que en los países latinoamericanos se pueda incrementar el ahorro o la inversión operando sólo el precio del dinero. Una determinada política salarial

que se aplique a Francia o Alemania no tiene porqué ser considerada también buena para los países de la región, puesto que acá se está ante una realidad económica diferente.

Latinoamérica tiene que encontrar sus propias formas de alcanzar el desarrollo económico que le permita a sus poblaciones mejores condiciones de vida; los estados latinoamericanos tienen que encontrar formas propias, adecuadas para hacer la política económica, para intervenir en el proceso de producción y distribución.

Por una parte, el dramático desafío que enfrenta Latinoamérica en el sentido de tener que satisfacer urgentemente las exigencias de una población que crece aceleradamente, que posee fuertes déficit en sus necesidades elementales, y que rápidamente gana conciencia de formas de vida más elevadas y en constante mejoramiento; y por otra, la falta de condiciones históricas para repetir la experiencia de desarrollo de los países industrializados, hacen que se descarte la posibilidad de dejar la expansión del sistema productivo y la distribución de la producción entregados a las fuerzas naturales de la economía, al espontáneo desenvolvimiento económico. La necesidad de coordinar todos los recursos y esfuerzos para iniciar el desarrollo económico, para salir del estancamiento, nos hace pensar en lo ineludible que resulta regir deliberadamente las actividades económicas, como una forma de canalizarlas u orientarlas estratégicamente para acelerar el incremento de la producción y su más adecuado uso y distribución social.

En una época en que la ciencia y la técnica alcanzan tan extraordinarios avances, en que el hombre está adquiriendo un dominio insospechado sobre la naturaleza, ¿cómo no encontrar formas de superar las contradicciones que nos ofrece la vida humana en sus manifestaciones sociales, económicas y/o políticas? No obstante, el progreso alcanzado por los países industrializados, dado sus propios problemas, han venido abandonando los principios de la doctrina liberal y progresivamente han organizado una intervención estatal cada vez más fuerte, más consistente y más conciente. Desde Francia, que desarrolla en este momento su quinto plan quinquenal, pasando por Holanda, Noruega, Suecia, que mantienen desde antes de 1950 sistemas de planificación, hasta países como Alemania, Inglaterra y/o Estados Unidos, en que si bien no existe un sistema formal de

planificación, se ha desarrollado tal conjunto de técnicas para conocer o detectar el comportamiento económico, y tal fuerza en la política económica aplicada por el gobierno, que tales sistemas están lejos de regirse por los principios o formas de la doctrina liberal. Son economías fuertemente intervenidas, que llegan a ser dirigidas bajo un conjunto o batería de medidas y/o facultades que el gobierno puede ir aplicando en la medida que estime oportuno y conveniente.

Si el progreso material y social crea condiciones para mejorar el sistema de convivencia humana que los pueblos han elegido, por qué atenerse a teorías divorciadas de la realidad actual, que ya no responden a los fundamentales objetivos del momento? Sostengo con énfasis este punto de vista, porque a menudo los economistas y estudiosos de la realidad social, creemos que la idea de la planificación económica ha sido aceptada y que se ha incorporado al pensamiento o doctrina de las élites dirigentes, cuando - a mi juicio - objetivamente, en los hechos, de la posibilidad de planificar se rechaza más de lo que se acepta.

II. ¿QUÉ ES LA PLANIFICACION?

En los países de economía mixta - en que conviven dentro de un mismo sistema - las actividades económicas del sector privado (individuos y empresas) y las del Estado, éste tiene oportunidad de intervenir en forma más o menos amplia en todas o en casi todas las manifestaciones de la producción y distribución. Esta intervención - dada la complejidad que ha venido ganando el desarrollo social y económico, tanto internamente como en el campo internacional - ha tendido a acentuarse. Una forma de intervención elemental se produce al establecer y cobrar los impuestos con que se financian los gastos públicos necesarios para mantener el aparato administrativo, militar, policial y de justicia con que se implementan las funciones propias del Estado. Mayor es la intervención cuando el Estado adquiere el compromiso de prestar determinados servicios colectivos a la comunidad, como educación, salud, previsión social, etc. Más trascendente se hace aún la intervención cuando el Estado participa como agente productor e inversor en actividades que se estiman importantes, como en los transportes y medios de comunicación, producción de energía, servicios de riego, actividades financieras, explotación de yacimientos mineros, o de

algunas industrias manufactureras. Estos grados más avanzados de intervención se encuentran en todos los países latinoamericanos.

A todas estas formas de intervención en que el Estado utiliza directamente producción y recursos productivos, contrata trabajadores, adquiere materias primas y equipos de capital, vende o distribuye producción, resta ingresos a los particulares y empresas privadas, moviliza medios de pagos o financieros, etc., se agregan todas las normas o disposiciones jurídicas por las cuales el Estado regula o modifica en determinadas formas de relaciones económicas entre los agentes privados, tales como la fijación de precios, salarios, tasas de interés, la prohibición de establecer determinadas industrias en determinadas regiones o lugares; el control y las diversas disposiciones por que regula las importaciones y exportaciones; el otorgamiento de créditos; los convenios de trabajo y de los diferentes tipos de contratos mercantiles, etc.

A través de este conjunto de formas de intervención, el gobierno hace lo que se conoce con el nombre de política económica. El Estado hace, entonces, política económica: no puede evitarlo. Podrá tenerse mayor o menor conciencia de que se está interviniendo en forma amplia y trascendente las actividades económicas ^{5/}; podrá organizarse consistentemente o no este conjunto de intervenciones, pero de hecho se está influyendo en la vida económica, o sea, se está haciendo política económica.

Por otra parte, en las sociedades modernas, el Estado es el depositario de los objetivos que en el campo económico se estiman como aspiraciones profundamente sentidas, especialmente en nuestros países. Ellos son: lograr una ampliación del sistema productivo que permita un constante aumento de la producción; una distribución cada vez más equitativa de ésta; proporcionar ocupación a toda la población en condiciones de trabajar; y evitar que el sistema económico tenga bruscas fluctuaciones, es decir, que haya estabilidad.

Estos propósitos y el conjunto de medios que se ha visto que el Estado posee para intervenir en la economía constituyen los dos ingredientes básicos para su política económica. ¿Cómo hacer, entonces, la política económica?

5/ Hasta antes de 1930 en Latinoamérica se tenía poca conciencia de este hecho.

Existe la posibilidad de organizar todos y cada uno de los actos económicos del Estado en forma conciente y sistemática, orientándolos en prosecución de los objetivos enunciados (crecimiento, redistribución, ocupación y estabilidad), de tal manera de conducir al conjunto del sistema económico a su obtención. Pero existe también la alternativa de no dar una forma orgánica a las actividades estatales, de no prevenir ni de conferirle a sus diversas manifestaciones una dada intencionalidad. Esta última posibilidad es típica de la doctrina liberal, donde se estima que la libre determinación de los agentes económicos privados conducirían al desarrollo de las fuerzas productivas, y en que el Estado queda relegado a las funciones de mantener el orden interno, preservar el derecho de propiedad, administrar justicia y mantener la defensa externa. Dentro de esta concepción, las actividades económicas estatales deberían ser mínimas, y estar orientadas e implementadas de tal forma que no influyan en las decisiones privadas; por lo que no se busca ni se logra darles un sentido de conjunto y de integración orgánica al resto de las actividades de la producción y distribución. Tampoco se las realiza con un sentido de previsión.

La primera manera de organizar la política económica en forma conciente, sistemática, en funciones de objetivos más amplios que las propias necesidades económicas del Estado, como son el crecimiento, la redistribución, la ocupación y la estabilidad; en que cada acción se articula con una clara intencionalidad determinada a priori, diríamos que es una política económica planificada. De tal manera que la planificación es una técnica, un método en que combinando la teoría con la práctica, sirve para realizar una política económica racional, es decir, altamente eficiente frente a los objetivos principales que se persiguen.

Como técnica, la planificación económica y social se debería entender independiente del significado de los objetivos de la política económica, es decir, debería ser un instrumento que permitiera llevar a cabo cualquier propósito u objetivos decididos por los gobiernos; sin embargo, en el caso latinoamericano la planificación, tal como se ha venido planteando por los organismos de las Naciones Unidas, se comprende incorporada a la ideología del desarrollo y tiende a constituirse en la expresión concreta de las políticas económicas consecuentes

con su orientación.^{6/} De ahí que en la primera parte se advirtiera la estrecha vinculación que se concibe entre el desarrollo y la planificación.

La planificación adquiere así tres funciones básicas que cumplir. Una es ofrecer criterios que permitan alcanzar la mejor asignación, o distribución, o uso de los recursos con que cuenta una economía. El problema económico surge porque siempre son muchas o múltiples las necesidades que hay que satisfacer, necesidades que tienden a incrementarse y a diversificarse; mientras que son escasos los recursos para satisfacerlas, es decir, la producción y la disponibilidad de factores productivos (capital, trabajo y recursos naturales) y que a veces tienden a agotarse. Este hecho se encuentra mucho más acentuado en las economías subdesarrolladas y entonces es ahí donde más interesa hacer un adecuado uso de la producción y factores productivos. Los métodos para saber qué necesidades tienen mayor prioridad en satisfacerse y qué producción y/o qué factores debemos utilizar y en qué forma para cubrir el número de necesidades, los debe proporcionar la planificación.

La segunda función es procurar métodos o maneras de armonizar la actuación económica del Estado, que como se ha visto, resulta de primera importancia tanto por los recursos que emplea, cuanto por la trascendencia que tiene cualquiera de sus actuaciones y por la responsabilidad que significa ser el depositario de las mayores aspiraciones sociales. La tercera función es implementar el sistema democrático en lo que se refiere a las decisiones que se toman en el área económica. La planificación debe permitir un perfeccionamiento del debate público de la cosa económica y dar oportunidad para que en él participen todos los estratos sociales.

Para cumplir estas funciones, la planificación debe constituirse formalmente en un sistema permanente, compuesto de una "serie de mecanismos capaces

6/ Véanse los docs. de HU "Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico" (E/CN.12/221, N° de venta 1953.II.G.1), "Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico" (E/CN.12/363, N° de venta 1955.II.G.2); de CEPAL "Estudio Económico de América Latina 1964", Vol. III: Política Económica y Planificación en América Latina, E/CN.12/711 Add. 2, texto mimeografiado; del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y de CEPAL, "Progresos en Materia de Planificación en América Latina" (E/CN.12/677).

de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, a la vez que producir periódicamente informaciones básicas de control, para revisar permanentemente los planes y garantizar su validez.^{7/}

Concebido así el sistema de planificación, debe llegar a tener una especificación formal en todos los niveles de la vida económica, es decir, la planificación debe hacerse a diversos niveles de concreción o detalle. Una estructura ideal o deseable es que el sistema pudiera producir planes globales, que dieran las orientaciones básicas para el conjunto de la economía en el largo y mediano plazo; planes sectoriales en que las directivas globales se concretaran con más precisión para cada actividad económica como es la agricultura, la minería, la industria, los servicios, los transportes, etc. Esta concreción también debiera lograrse a nivel regional de tal forma que cada región tuviera su plan detallado, a su vez por sectores o actividades regionales. Pero, como en el sistema dicto conviven dos tipos de actividades económicas, como son la realizada por el Estado y por los particulares, la concreción de las orientaciones básicas y globales debiera precisarse también en términos institucionales, es decir, en términos de lo que corresponde hacer al gobierno o sector público y lo que se espera que haga el sector privado. De tal suerte que de los planes globales se descendiera a niveles más detallados de planificación en el sentido de los sectores o actividades económicas; de las regiones y de la responsabilidad entre gobierno y particulares. Tales niveles de concreción si bien podrían ser útiles no son aún suficientes. Es necesario que los planes sectoriales, regionales y/o públicos alcancen una especificación muy precisa. Tal especificación se logra a través de la formulación de proyectos específicos de inversión, que permiten precisar dónde, cuándo, con qué y cómo se harían las inversiones en que se desglosa el módulo total de capitalización que consultan los planes globales y sectoriales o regionales. Una especificación de este tipo se debiera alcanzar en cuanto a los renglones más importantes de producción (acero, cereales, cemento,

^{7/} CEPAL e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: "Progresos en materia de Planificación en América Latina", documento mencionado.

combustibles, productos textiles, lubricantes, energía, productos químicos, etc.), de tal forma que se llegara a tener verdaderos balances tanto de las necesidades de esos productos como de su producción, que la población pudiera identificar y entender en los planes los productos específicos que les permitiera satisfacer sus necesidades. Un inventario similar se hace necesario al nivel de los recursos humanos, en que se consultaran los requerimientos y la formación - detallados por especialización - de profesionales, obreros especializados, técnicos de preparación media, que se requieren para alcanzar una determinada meta de desarrollo.

Este conjunto de planes deben especificarse también en función del tiempo, de tal manera que se tuvieran metas específicas periódicas, o sea, semestral, anual o bianualmente. Tal especificación conduce al hecho real que las actividades económicas se realizan en forma continua día a día, lo que impone a la planificación un carácter de vivencia cotidiana.

Al Estado como el mayor agente económico, a través de sus poderes normativos y actividades económicas peculiares, le incumbe la tarea de poner en realización todos los planes o directivas dadas a los diversos niveles de detalle que se mencionaron antes. Para ello, el gobierno pone en juego un conjunto de medidas que constituyen sus diversas políticas, como los impuestos, los gastos e inversiones públicas; el endeudamiento público; el precio de las monedas extranjeras o de ciertos productos o servicios, los salarios, los beneficios y costos de la seguridad social, etc. A través de la articulación de tales medidas, además de tratar de irse cumpliendo el plan de responsabilidad del sector público, se va tratando de encauzar con flexibilidad e inteligencia las actividades privadas, para alcanzar las metas y objetivos aprobados.

III. AVANCE DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

En Latinoamérica se asiste actualmente a ciertos intentos de superar las formas tradicionales, de formular y realizar la política económica, dándole perspectivas más amplias y profundas, aplicando formas más racionales. "... lo característico en América Latina, igual que en otros países, ha sido la presencia de una variedad de políticas fragmentarias - de comercio exterior, fiscales, monetarias, agrarias, industriales, de bienestar, etc. - que abarcan áreas y

atienden a problemas parciales o específicos, sin que cubran la totalidad del proceso económico o que exista necesariamente congruencia entre las distintas aspiraciones que envuelven, sino que, por el contrario, hasta pueden ser contradictorias o antagónicas.

"Sin embargo, mirada con una perspectiva histórica, es notoria la tendencia reciente a reducir la multiplicidad y dispersión de objetivos, sea fundiéndolos en agrupaciones coherentes, sea haciéndolos girar en torno a algunas cuestiones fundamentales, que pasan a constituir los ejes y puntos de referencia para todas o la mayoría de las decisiones.

"En cierta manera, la formulación de programas generales de desarrollo y el establecimiento de sistemas de planificación pueden entenderse como una etapa superior en la evolución de la política económica. En su manifestación más refinada ello supone la definición explícita y la consistencia predeterminada de sus fines que son, además, cuantificados y ordenados en el tiempo, a la vez que de los instrumentos y mecanismos necesarios para su cumplimiento." ^{8/}

Esta tendencia observada por la Comisión Económica para América Latina en sus aspectos formales, se ha acelerado notoriamente después de la aprobación de la carta de Punta del Este, en agosto de 1961, en que los gobiernos latinoamericanos reconocieron explícitamente que para alcanzar los objetivos de desarrollo contenidos en el acta, era necesario ejecutar, "de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales, de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente". ^{9/} Aún más, a través de la Carta se comprometieron a formular dentro de un año y medio, programas de desarrollo a largo plazo.

Estos antecedentes formales más la actitud desarrollada en Europa de aceptar y extirrar posible la planificación de la economía capitalista (sistema mixto), y la constante labor de promoción realizada por los organismos internacionales, han permitido que en Latinoamérica se estén echando las bases para establecer sistemas de planificación, cuyas primeras manifestaciones son la institución de organismos o entidades jurídico-administrativas de planificación y los planes

^{8/} Amílcar Pinto: "Algunas cuestiones generales de la Política Económica", borrador preliminar.

^{9/} Carta de Punta del Este, título segundo, "Desarrollo Económico y Social", Capítulo I: Requisitos Básicos para el Desarrollo, Número 1.

ya confeccionados. Prácticamente en todos los países latinoamericanos existen organismos de planificación que bajo la denominación de consejos nacionales de desarrollo, o de oficinas o juntas o direcciones nacionales de planificación, o de comités de coordinación, están abocados a la tarea de confeccionar estudios de la realidad histórica y actual de las economías nacionales, el análisis de sus perspectivas y al diseño de planes de desarrollo global, sectorial y/o regional. En el curso de 1966, prácticamente todos los países tendrían planes de desarrollo, existiendo a la fecha países con planes ya formulados y que debieran estar en su realización.

Los sistemas de planificación establecidos o en etapa de creación, están lejos de alcanzar el grado de desarrollo que desde un punto de vista ideal se esbozó en la segunda parte de esta conferencia. Los sistemas de planificación latinoamericanos, todos, sin excepción, están dotados de entidades técnicas llamados comités o secretarías, o departamentos, o direcciones, u oficinas, o institutos, en que se radican los elementos más esenciales para la planificación global; pero no en todos los países se poseen los organismos o entidades o elementos técnicos y administrativos que permitan detallar los planes o directivas globales al nivel de los sectores o actividades económicas y de las regiones; así como tampoco no todos los planes globales, sectoriales y/o regionales alcanzan a detallarse al nivel de proyectos específicos de inversión ni de inventarios de productos, ni recursos humanos específicos. Estas deficiencias que se anotan para niveles más detallados de planificación también son válidas - y en mi opinión - tal vez con más gravedad en lo que respecta a la consistencia de las políticas económicas realizadas por los gobiernos. Esto tiene estricta relación con las posibilidades de aplicación o cumplimiento de los planes elaborados. Si las actividades económicas estatales y las medidas normativas que aplican los gobiernos no se orientan en prosecución de los objetivos planificados, o si se dejan de realizar determinadas cosas y de tomar o cambiar determinadas medidas compulsivas o de estímulo necesarias para el cumplimiento de los planes, éstos se ven comprometidos en su ejecución y en ese caso, la planificación queda reducida sólo a la formulación de propósitos con los que no se es consecuente. Resulta un tanto penoso tener que reconocer que en América Latina la etapa de ejecución de los planes es la más atrasada, con lo que se entra a

cuestionar o discutir la validez efectiva de todos los esfuerzos por planificar. Por otro parte, tampoco se ha desarrollado la planificación de corto plazo ni la de perspectivas, o sea, la planificación a muy largos plazos.

En síntesis, se podría decir que en Latinoamérica la planificación ha logrado un primer impulso de desarrollo, que se ha progresado un tanto al nivel de la programación global o general de mediano plazo; que se está en vías de perfeccionamiento a los niveles sectoriales, regionales y de proyectos e inventarios específicos de inversiones, productos y de recursos humanos, pero que no se observan progresos en la ejecución, ni mucho menos en la evaluación y revisión de los planes formulados y que debieran estarse realizando. Se ha logrado que los gobiernos se preocupen de planificar más sus propias actividades y en muchos países se ha perfeccionado bastante el mecanismo del presupuesto público e incluso se ha avanzado hasta la formulación de planes - más amplio que los presupuestos - del sector público; especialmente en inversiones (obras públicas) y en gastos de educación, salud y vivienda.

Formalmente se ha avanzado en el establecimiento y perfeccionamiento de los sistemas de planificación, pero la planificación económica y social no sólo es la institución de organismos técnicos-administrativos, ni la mera formulación de planes. La planificación es una forma de pensar y actuar; es una política, que forma parte de la filosofía de gobernar, de tal manera que crea un ambiente o un medio en que todo lo económico y aquella parte de lo social que se puede planificar se observe bajo la perspectiva de los grandes propósitos diseñados y especificados en los planes y con la concepción de racionalidad que subyace en ellos. Desde este punto de vista, que a mi juicio es lo sustantivo, hay que reconocer que la planificación en América Latina avanza lentamente. De ahí que insistiera más arriba en los logros formales de la planificación ^{10/}. Una expresión bien reveladora de la lenta penetración de esta concepción sustantiva de la planificación es el hecho que no se dé importancia a la participación

^{10/} "Es cierto que en América Latina se ha progresado en la implantación de sistemas de planificación, pero parece justificado pensar que, en general, el avance es más formal que efectivo". Progresos en Materia de Planificación en América Latina. CEPAL o Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Documento 1/CN.12/677, presentado al décimo período de sesiones de la Comisión Económica.

de los diferentes sectores sociales en los organismos de planificación; hecho que bien conocen los dirigentes sindicales.

"En un sistema de planificación integrado, dicha participación debiera tener lugar en varios niveles y mediante la designación de representantes por las propias organizaciones patronales y de asalariados, organismos comunales, etc. Un primer nivel de participación de los diferentes sectores sociales puede ser en las esferas de la planificación global o general, a fin de llevar a las orientaciones programáticas generales las inquietudes y necesidades de sus representados. En tal etapa, lógicamente sólo pueden participar los representantes de los organismos mismos, que agrupan los sectores sociales o generales de un país. Esta participación es desde luego importante, pero no suficiente. Es útil también la participación de los diferentes sectores de la población en la elaboración de las decisiones que los afectan más directamente, por medio de sus correspondientes organizaciones. Según sea el nivel en que se encuentren, las oficinas de planificación tendrán un conocimiento mayor o menor de los grandes problemas de un país y de los problemas en detalle de ciertos sectores o regiones; pero sin un contacto más estrecho con la realidad nacional y con los distintos sectores, no podrá captar aspectos muy importantes de los problemas nacionales. Un sistema de planificación debe tener en cuenta estas circunstancias para que la planificación sea eficiente, tanto en el sentido de reflejar las aspiraciones concretas como en el de que las decisiones se tomen con plena conciencia de sus resultados. El sólo conocimiento de los problemas generales de un país no puede constituir base firme para programar ni puede transformar las orientaciones futuras que de ese conocimiento se desprenden en planes concretos de acción. Por otra parte, el conocimiento particular de una situación tampoco conduce a la solución de los problemas de fondo que la originan. La planificación puede unir ambos conocimientos, mediante una organización que permita la participación de los grupos sociales allí donde su papel pueda ser más eficiente. La participación nacional sería por lo tanto activa y organizada. Este clima de cooperación es el que puede permitir una solución menos costosa a problemas como el de la habitación, las escuelas, la productividad, etc., que en otras circunstancias absorberían más tiempo y recursos financieros mayores." 11/

11/ Progresos en Materia de Planificación en América Latina, documento citado.

La causa de esta lentitud en la penetración de la concepción sustantiva de la planificación está en aquella relación, mencionada varias veces, entre planificación y desarrollo económico. Después de décadas de investigaciones, estudios y planteamientos sobre los obstáculos al desarrollo realizados por estudiosos de la realidad latinoamericana, por universidades y organismos internacionales, especialmente de la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.), recién en este decenio se empieza a aceptar con más amplitud la tesis de los escollos estructurales al desarrollo y se empieza a crear una conciencia mayor en los estratos dirigentes. Aceptar tales tesis lleva implícito reconocer la necesidad de efectuar reformas estructurales, es decir, de modificar la forma en que está distribuida y es utilizada la riqueza (tierra y otras formas de propiedad), de cambiar a favor de los pobres la forma en que se distribuye la producción (o el ingreso o renta en términos estrictamente académicos); modificar la estructura tributaria haciéndola más progresista en el sentido que pagan más impuestos los que más ingresos y riqueza poseen; cambiar, eliminando las influencias políticas nefastas, la administración del Estado; reestructurar las formas en que está constituido todo el aparato financiero-monetario, formado por los bancos, bolsas de comercio, compañías de seguro, etc., de tal forma que sean más útiles al progreso general que al beneficio de minorías insignificantes. Y son estas exigencias de cambio las que aún no se aceptan.

El desarrollo exige una verdadera mística, dados los ingentes esfuerzos humanos necesarios para remover las trabas o escollos institucionales existentes en América Latina y las dificultades materiales que significa reorganizar la vida económica y aprovechar en formas más eficientes los escasos recursos con que tienen que partir el esfuerzo de desarrollo. Para que surja esta mística, esta conciencia, se tiene que aceptar tanto el antecedente histórico que en este caso son las fallas estructurales, como su consecuente, que son las reformas (agraria, financiera, administrativas, tributaria, de la seguridad social, etc.). En los últimos años parece que se está en el período de aceptación de los antecedentes históricos, pero tanto en el campo nacional como internacional se vacila ante el consecuente, o sea, ante las reformas. Estas vacilaciones son las que rostan fuerza a la planificación, puesto que no tiene sentido que haya planificación económica y social si no es para alcanzar mejores condiciones de vida, es decir, para lograr el desarrollo.



De este hecho se deduce también otro elemento que limita el progreso de la planificación. Es la falta de recursos y oportunidades para perfeccionar los métodos de trabajo y el funcionamiento del sistema de planificación. El desarrollo de toda ciencia y técnica requiere tiempo, recursos físicos y humanos, y oportunidades de aplicación pragmáticas. La planificación como una técnica perteneciente al campo social resulta más exigente en estos aspectos, dada la naturaleza del funcionamiento de las sociedades y de la personalidad humana. La falta de aceptación de lo sustantivo de la planificación ha hecho que no se proporcionen los recursos y requisitos necesarios para perfeccionar más rápidamente los métodos de planificación, para no formar los técnicos o profesionales suficientes, para no profundizar en la problemática económica, social y política a que está referida. Por el contrario, se han levantado limitaciones, basadas en supuestos ideológicos falsos o mal interpretados. Prueba evidente de ello es la escasa importancia que el estudio de las técnicas de planificación económica y social tienen en las universidades del continente.

Un supuesto ideológico que aun se plantea - y en muchos sectores de América Latina con énfasis - es que la planificación significa una negación de la empresa o iniciativa privada. Sobre el particular, la CEPAL en 1955 dilucidaba toda duda al señalar que: "el ámbito de la iniciativa privada y de la libre empresa, puede, en realidad, ser muy vasto en un programa de desarrollo, lo cual no significa que el Estado haya de limitarse al clásico dejar hacer. Por el contrario, un programa requiere la aplicación firme de una política de desarrollo; pero ello podría realizarse sin trabar la iniciativa privada, antes bien, ofreciéndole estímulos para que se oriente en determinado sentido y dándole acceso a los recursos indispensables." ^{12/}

La confusión que trata la CEPAL con esas expresiones, se explica en parte por los orígenes y experiencias de la planificación vinculadas al surgimiento de los países de economía centralizada o socialista. Pero se ha dejado claro que la planificación como técnica, strictus sensus, es independiente de los objetivos de la política económica, en especial frente a tan trascendentales decisiones como con las de situarse en un sistema político-social-económico, o

^{12/} CEPAL, Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico. Introducción a la Técnica de Programación. Doc. E/CN.12/363, julio de 1955.

en otro. Ni la planificación en sí, ni los profesionales dedicados a esta técnica, ni los organismos internacionales podrían decidir lo que es de responsabilidad de los pueblos.

La falta de medios y oportunidades de aplicación de los métodos empleados en la planificación, además de la relativamente reciente amplia aprobación de esta técnica en el mundo capitalista, han concurrido para no perfeccionar algunos aspectos técnicos que ayudan a explicar en parte el hecho de que los sistemas de planificación no se hayan perfeccionado más rápidamente. Aun cuando en las entidades de planificación de los países y en los organismos internacionales se investiga con mucha avidez la planificación a corto plazo, la planificación regional, la técnica de los presupuestos económicos nacionales y muchos otros aspectos, se debe reconocer que todavía los organismos técnicos no están en condiciones de ofrecer los mejores métodos de trabajo. En esta misma situación se encuentran prácticamente todos los aspectos sociales.

IV. LA PLANIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS SOCIALES

La planificación de los aspectos sociales, aquellos que son factibles de planificar - puesto que no podemos pretender calzar en un esquema dado de comportamiento la evolución de la sociedad, que constituye el crisol en que se amalgama la materia viva de la comunidad humana -, ha progresado mucho más lentamente que los aspectos económicos. Sólo en años recientes se han empezado a tratar con más sistematización los problemas de la educación, de la salud y de la vivienda. Estos aspectos se están incorporando sólo ahora a algunos planes de América Latina y en forma todavía elemental.

Debemos aclarar que se desconoce, en muy grande proporción, el comportamiento que ha tenido en el pasado la sociedad latinoamericana y que sólo se sabe o se supone saber un poco de su conducta presente. En lo económico, sin embargo, se ha acumulado bastante información de la situación actual de la región y se posee una ilustración y comprensión relativamente amplia de la historia económica de los últimos treinta años y, en algunos aspectos, de mucho más tiempo. Paralelamente a la formación de este acervo de informaciones, se han creado técnicas de cómo recoger informaciones económicas y de cómo canalizarlas; técnicas para prever

el porvenir económico y para influir en ese probable comportamiento y hacer que se estimulen los hechos positivos y se eviten o neutralicen los negativos. Pero, en lo social se carece de buenos métodos para hacer lo mismo.

Es natural que este hecho llame la atención, porque no está bien que sepamos con mucha precisión la relación que hay entre el precio del trigo y el precio del pan, por ejemplo; pero, que no nos expliquemos con más cortesa por qué las familias de bajos ingresos, insuficientes para satisfacer sus necesidades más elementales, decidan adquirir un televisor. No es justo que se haya llegado a tener técnicas, para saber los costos, precios, finanzas, requerimientos de materias primas, y/o mano de obra de una gran usina de acero antes que ésta se construya pero que no se sepa porqué obreros que trabajarían en esa usina no se preocuparían para que sus hijos adquirieran una educación elemental. Hay gran preocupación por las perspectivas de la demanda de los productos que exporta Latinoamérica y se está en condiciones de decir, con bastante certeza, lo que es probable que ocurra en la balanza de pagos regional si se cumple tal o cual tendencia en los precios de exportaciones; pero no se podría decir nada sobre las aspiraciones de la juventud latinoamericana y de su comportamiento futuro.

Todo esto resulta poco menos que contradictorio, porque ¿para qué sirve el trigo y el pan y el acero y las exportaciones si no es para ponerlos al servicio del hombre?; y ¿qué ganamos con dominar las relaciones de precios, los cuadros financieros de las grandes usinas o los déficit o superávit de la balanza de pagos, si no conocemos suficientemente las aspiraciones, las estructuras mentales, o las capacidades morales de quienes producen y consumen? Parece que hubiera una dislocación intelectual en el orden de apreciar las cosas y que se viera el mundo con la cabeza hacia abajo. Hay causas que explican estas circunstancias.

En lo más inmediato, la problemática del desarrollo se ha dividido o separado artificialmente entre "lo económico" y "lo social", y se le ha dado mayor énfasis o prioridad al análisis de las cosas estrictamente económicas por la urgencia que gobernantes y políticos siempre han tenido ante los eventos económicos. La improvisación y falta de armonía que se anotaba más arriba, en la formulación y ejecución de la política económica, cotidianamente estaba o está deparando situaciones críticas a las autoridades de gobierno que es necesario resolver con urgencia. Ahí están como ejemplos corrientes los déficit presupuestarios, que surgen a mediados de años; el excesivo endeudamiento público, que a

menudo sorprende a los parlamentos, la escasez de divisas que no es detectada oportunamente, la elevación de los precios y/o la escasez de artículos esenciales que no se lograron prever, etc.

Por otra parte, siempre se ha estimado que las dificultades en el campo económico, especialmente en la producción, provocan dificultades sociales: agitación en las clases populares, intranquilidad pública, desocupación, huelgas, etc. Estos hechos reflejan que la conciencia colectiva, especialmente de los trabajadores, muestra en determinadas circunstancias, una gran sensibilidad ante aquellos aspectos económicos que afectan elementos esenciales o inmediatos de su forma de vida; conciencia que no es tan sensible frente a otros aspectos que en una vida integral y de un más alto patrón social, ganar ponderación como un mínimo de cultura general y de destreza técnica, una mayor provisión familiar, mayores libertades de organización y expresión, etc.

Lo económico es lo que ha permitido a los grupos poseedores de la riqueza, hacer que ésta les proporcione altos ingresos y les permita ejercer el poder, circunstancias que en América Latina no habían exigido - sino que sólo desde los últimos decenios - mejores condiciones de vida ni mejores niveles de cultura de las clases populares. Esto se ha traducido, por mucho tiempo, en una falta de presión por definir las aspiraciones individuales y colectivas de los grandes estratos populares, especialmente del agro.

En el pasado, muchos políticos y científicos sociales, supusieron que el progreso económico, concretamente el aumento de la producción, automáticamente se traduciría en mejores condiciones de vida. Durante algún tiempo - por ejemplo - se pensó que la industrialización significaba mayor ocupación y una redistribución del ingreso. Hoy día, después de observar algunas experiencias, ya empezamos a dudar de ello. Actualmente muchos estudiosos de la situación latinoamericana y algunos organismos internacionales, están seriamente preocupados porque los esfuerzos comunes por aumentar la producción y elevar la productividad puedan beneficiar sólo a pequeños grupos y que los nuevos niveles y estructuras de la producción contribuyan a profundizar los desequilibrios en la distribución del ingreso y la marginalidad de importantes sectores sociales.

Estos antecedentes y otros contribuyeron a no prestar suficiente atención a los aspectos sociales, a no examinarlos suficientemente, a no prever sus

tendencias y, por lo tanto, a no tratar de encontrar métodos de cómo planificarlos. En estas circunstancias se carece de las metodologías adecuadas para lograr integrar con eficiencia en los planes los aspectos económicos con los sociales. Hoy, ya se está teniendo mucha conciencia de este problema y la concepción generalista que se tenía del desarrollo económico y social, está encontrando una forma más sustantiva.

"Básicamente - ha escrito el Director Adjunto de la División de Desarrollo Social del Instituto Latinoamericano de Planificación - será necesario realizar en forma integrada el análisis del desarrollo como un proceso económico-social, y por supuesto propiciar la formación de economistas y sociólogos con una visión interdisciplinaria. El punto de partida común se encuentra en el hecho de que cualquier transformación económica, es al mismo tiempo, un proceso social, pues implica en sí cambios en la posición de los grupos sociales." ^{13/} La CIPAL, en sus documentos, también plantea cada vez más insistentemente la interdependencia de lo económico y lo social en los problemas del desarrollo.

Desde el punto de vista de los estudios mismos de algunos aspectos sociales y de su planificación, otros organismos especializados de las Naciones Unidas han venido a colaborar eficientemente, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la educación y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en salud. En colaboración con el Instituto de Planificación y la CIPAL se dictan cursos de análisis y planificación de estos aspectos y se investigan metodologías adecuadas para su planificación. Lo mismo se está iniciando con otras entidades, en el campo de la vivienda.

La búsqueda de criterios para diseñar la política sobre educación, vivienda y/o salud se hace urgente, dado los grandes déficit que presentan los países en estos aspectos, los que tienden, en términos relativos, a agravarse. La sensibilidad de gobernantes y líderes políticos y sociales,

^{13/} F. H. Cardoso, "Directrices para un programa de trabajo entre economistas y sociólogos", artículo publicado en *Economía y Administración*, revista de la Universidad de Concepción N° 5, del primer cuatrimestre de 1965.

induce a veces a darlos una mala entendida atención a estos problemas y se asignan recursos o se fijan políticas precipitadas contraproducentes, que a menudo crean más complicaciones que soluciones. Hay experiencias en que - dada la situación económica - la construcción de un determinado número de viviendas ha debilitado la formación de capital productivo en otros sectores del sistema; o, en que las construcciones de hospitales y/o clínicas ha absorbido todos los recursos disponibles para ese fin, sin dejar el margen necesario para dotarlos de las instalaciones e instrumental necesarios para su eficiente funcionamiento.

Lo positivo en este campo de la planificación social es que se ha creado conciencia sobre su importancia y se está avanzando rápidamente en los análisis y métodos de sus distintos aspectos para planificarlos integrados a los aspectos económicos.

V. LA PLANIFICACION Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANAS

Si los países de América Latina tienen el propósito de tender a una integración económica regional, como lo evidencia la formación del Area de Libre Comercio, todos los acuerdos adicionales, según se ha estado analizando en este seminario, y si a su vez pretenden planificar sus economías, resulta imperiosa la necesidad de ir a la armonización de las políticas económicas de los países a integrarse y de sus planes nacionales.

Los acuerdos de integración imponen a los países que los aceptan, compromisos trascendentes para sus economías y por tanto para las políticas que pudieran seguir los gobiernos. Si se acepta, verbigracia, que haya libre circulación de productos textiles entre dos países y ambos fabrican productos similares en que pueda haber competencia, cualquier medida que un gobierno tome con respecto a la industria textil de su país, ya sea rebajando los impuestos, estableciendo salarios mínimos, variando el aporte patronal a los sistemas de previsión o de seguridad social, etc., puede colocar artificialmente a los productos de su país ante mayores o menores ventajas o desventajas para competir frente a las empresas del otro país. Este ejemplo evidencia la importancia que los acuerdos de integración tienen para la política económica y, por lo tanto, para la planificación. Pero la armonización de la política