



ACIONES UNIDAS

ONSEJO
CONOMICO
SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.17
13 de febrero de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través
de la Comisión Económica para América Latina,
el Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social, la División de Administración
Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de
la Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto I del temario provisional

LA PLANIFICACION ECONOMICA EN CUBA

Trabajo presentado por el
Sr. Francisco García Valls, Vice-Presidente, Comisión
Nacional de Colaboración Económica y
Científico-Técnica de Cuba

LA PLANIFICACION ECONOMICA EN CUBA

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

LA PLANIFICACION ECONOMICA EN CUBA

**REPUBLICA DE CUBA
ENERO DE 1968
AÑO DEL GUERRILLERO HEROICO**

I N D I C E

I — Bases socio-económicas de la planificación	5
II — Aspectos generales de la planificación en Cuba	15
III — La planificación global y la formulación del plan	27
IV — La planificación agropecuaria	35
V — La planificación industrial	41
VI — Planificación a largo plazo	49

I.—BASES SOCIO-ECONOMICAS DE LA PLANIFICACION

La planificación es una especialización social del trabajo humano consistente en la determinación de los modelos de dirección de procesos complejos, a través del análisis de sus interrelaciones, y de su coordinación y ordenamiento en el tiempo y el espacio, a los fines de obtener determinados objetivos en la forma más eficiente posible.

La planificación como idea de racionalidad, es decir, de obtención de objetivos máximos a partir de determinados medios, siempre ha estado asociada a la actividad productiva y a la actividad económica en general. Sin embargo, su aplicación en forma sistemática para el conjunto de toda la actividad económica de una sociedad, es un desarrollo relativamente reciente.

En el modo de producción capitalista el principio de la racionalidad económica se presenta con una peculiar dualidad. Por una parte el fenómeno de la concurrencia exige un grado extraordinario de racionalidad en el manejo interno de una empresa. Esta exigencia trae como consecuencia el desarrollo impetuoso de toda una serie de instrumentos para la optimización de las decisiones económicas a nivel empresarial. No obstante, como contrapartida a este reclamo de las fuerzas mercantiles —determinantes de la actividad económica— surge una actitud de rechazo por parte del capitalista a todas las restricciones externas que limitan las posibilidades de maniobra de su empresa. Esta contradicción entre las necesidades de amplia flexibilidad que requiere el empresario para maximizar el rendimiento de su capital y las limitaciones que externamente le impone la sociedad, constituyó una fuerza movilizadora de la historia, cuando el naciente capitalismo se enfrentó a las trabas de las instituciones feudales, derrotándolas.

Dichas circunstancias y el aporte que las mismas constituyeron al desarrollo de las fuerzas productivas fueron caracterizados con trazos vigorosos, si bien bastante recargados por la influencia de la coyuntura histórica.

En 1776, Adam Smith decía en su obra clásica:

“ . . . En definitiva, cualquier sistema que pretenda atraer con estímulos extraordinarios hacia cierta especie particular de actividad económica una porción más importante del capital de una sociedad que la parte de la que, de una manera natural, gravitaría hacia ella, o, con extraordinarias restricciones, desplazar violentamente de cierto género de actividad económica particular una porción del capital que, de no proceder así, se emplearía en la misma, es en realidad subversivo o ruinoso para su principal propósito. Retarda, en lugar de acelerar, los progresos de la sociedad hacia la grandeza y riqueza verdaderas, disminuyendo, en lugar de aumentar, el valor real del producto anual de la tierra y del trabajo.

Proscritos enteramente todos los sistemas de preferencia o de restricciones, no queda sino el sencillo y obvio de la libertad natural, que se establece espontáneamente y por sus propios méritos. Todo hombre, con tal que no viole las leyes de la justicia, debe quedar en perfecta libertad para perseguir su propio interés como le plazca, dirigiendo su actividad e invirtiendo sus capitales en concurrencia con cualquier otro individuo o categoría de personas. . . .”⁽¹⁾

(1) Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica, p. 612.

del poder de decisión económica, y los intereses generales de la sociedad. Más que la búsqueda de métodos más o menos eficaces de proyección económica o de formas organizativas para las instituciones de planificación, la respuesta a las dificultades que confronta la planificación en América Latina vendrá dada por el análisis de las siguientes cuestiones:

- a) ¿Hasta qué punto podrán ser las decisiones económicas dirigidas, orientadas, coordinadas, provocadas o simplemente propiciadas, por un centro planificador?
- b) ¿Resulta suficiente el margen de maniobra obtenido para efectuar los cambios en la estructura económica conducentes a una alta tasa de desarrollo?

En más de una ocasión y especialmente en circunstancias en que ha peligrado la existencia del sistema, han hecho su aparición diversos intentos de planificación global en las economías capitalistas.

En estos casos la contradicción entre la necesidad de coordinar un resultado común y el interés y las prerrogativas del capitalista individual, se han resuelto a favor de lo primero bajo el imperativo de la supervivencia. Ejemplo de esto lo constituyeron las llamadas "economías de guerra" que instauraron Estados Unidos y Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial, donde los mecanismos del mercado dieron paso a las asignaciones físicas y el establecimiento de cuotas de producción en base a un sistema de prioridad tendientes a maximizar el esfuerzo bélico. Posteriormente durante el período de reconstrucción de Europa Occidental se volvió a apelar a la programación global, especialmente en lo concerniente a las inversiones.

Otro factor decisivo en cuanto a la aceptación de la planificación del conjunto de la economía lo constituyó sin duda la Revolución de Octubre y la implantación del Plan GOELRO en 1920 y los planes quinquenales sucesivos, que destruyeron definitivamente el fatalismo del progreso económico basado, fundamentalmente, en el mecanismo de las fuerzas mercantiles, al demostrar la posibilidad de alcanzar altas tasas de desarrollo económico, en forma sostenida.

Esta es la alternativa que se presenta ante los pueblos del Tercer Mundo que sufren todos los excesos del sistema capitalista, ya que a las injusticias constitucionales a un régimen de propiedad privada sobre los medios de producción, se unen fuertes rezagos de feudalismo y el drenaje sistemático de sus fondos de acumulación, que impiden inclusive su potencial desarrollo dentro de las limitantes marcadas para ese sistema.

No es de extrañar que la brecha entre los países subdesarrollados con economías de tipo capitalista y el resto del mundo, continúe ampliándose. Es evidente que mientras los pobres continúen financiando el desarrollo de los ricos no podrá suceder otra cosa.

Sintetizando nuestra exposición puede señalarse que el fracaso histórico del *laissez-faire* en sus distintas modalidades y la demostración palpable de que resulta posible para países subdesarrollados alcanzar altas tasas de crecimiento por otros métodos, han sido los factores fundamentales que han promovido el debate de la planificación en América Latina, hasta el punto que puede decirse que en la actualidad existe, al menos, un consenso formal de su

Lo anterior no obsta para que se le reserve al Estado un papel limitado dentro de la actividad económica, consistente fundamentalmente en el desarrollo de las inversiones infraestructurales y la participación en algunas ramas cuyos altos costos de inversión y baja rentabilidad inicial las hacen poco atractiva al capitalista.

En general ésta es la política que propugnan los organismos internacionales de financiamiento tales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, etc., en sus préstamos estatales. Esto evidentemente limita en buena medida las posibilidades de los gobiernos de influir en el desarrollo de los sectores productivos de la economía, mientras que por otra parte le evita al inversionista nacional o extranjero la necesidad de contribuir al desarrollo de este tipo de facilidades.

En definitiva las posiciones que resultan más importantes de analizar, en relación a este Seminario, son las que asumen de buena fe que a través de la planificación pueden lograrse altas tasas de desarrollo para América Latina, y que esto es factible de lograrse bajo un régimen de propiedad privada sobre los medios de producción y de participación y control de sectores fundamentales de la economía por capitalistas extranjeros.

Para responder a esta cuestión será necesario recurrir primeramente al análisis de las experiencias históricas tanto en América Latina como en otras regiones, y posteriormente a la consideración de los elementos operacionales inherentes al proceso de elevación de la tasa de desarrollo a través de la planificación y comprobar si existen o no las condiciones para su realización.

Los ejemplos de la India y Francia que en estos momentos constituyen las experiencias más maduras de lo que significa la planificación en una economía de mercado resultan altamente ilustrativos en cuanto a las condiciones que han permitido ciertos éxitos relativos.

En la India la contradicción entre los intereses capitalistas y la necesidad de programar la actividad económica en función de urgentes requerimientos de desarrollo de esa sociedad, se ha podido ir forzando bajo el doble acicate de los peligros que a la estabilidad interna suponen las condiciones de extrema miseria de grandes masas de la población, y del ejemplo de China, que desde condiciones similares de subdesarrollo ha logrado imprimirle un ritmo impetuoso a su economía.

Por otra parte, la ayuda externa aportada por la Unión Soviética ha puesto a la disposición de los planificadores hindúes considerables recursos para ser aplicados sin restricciones previas, a cualquier sector de la economía, tanto productivo como improductivo. Esto indudablemente ha tenido su efecto indirecto positivo sobre el tipo de ayuda aportada por otros países.

No obstante el haber podido jugar el Estado en la India un papel mucho más preponderante que el que les está reservado por el momento a los gobiernos de América Latina en el desarrollo económico, los esfuerzos de los planificadores no han sido suficientes para alcanzar los frutos deseados, ya que no se ha podido obtener una alta tasa de crecimiento sostenido.

Así vemos que para el primer plan quinquenal el ritmo de desarrollo aumentó de 1% a 2.8%. En el segundo plan quinquenal se llegó hasta un ritmo de 3.9%, pero en el tercer quinquenio sólo se obtuvo una tasa de 2.3%; man-

4.—Capacidad interna para financiar el desarrollo, o en su defecto, fuentes externas independientes de presiones políticas.

Como se comprende, éstas que pudieran tomarse como las bases indispensables para una solución de tipo reformista, donde la planificación nacional pueda llegar a jugar algún papel activo en la dirección de la economía, dista mucho de presentarse para ninguno de los países del continente.

Sin estas condiciones resulta prácticamente imposible para un gobierno el iniciar cualquier tipo de acción independiente de cierta envergadura.

Así por ejemplo, un gobierno que deseara explotar alguno de sus recursos naturales, digamos petróleo, a fin de obtener una fuente de divisas para el desarrollo de otros sectores de la economía, encontrará grandes dificultades, si no insalvables, para obtener financiamiento externo, si es que coincide —como generalmente parece ser que sucede— con que alguno de los grandes monopolios internacionales en ese giro se interesa por el recurso.

Resulta interesante examinar en la práctica la forma en que los factores señalados, así como otros más, han obstaculizado los intentos que pudieran caracterizarse como de instaurar la planificación "desde arriba".

El primer hecho que resalta es la consistente desvinculación de la planificación con los procesos económicos reales. Esta desvinculación con la realidad se evidencia en las siguientes cuestiones:

- a) No hay una política concreta de hacer participar al sector privado en las tareas del plan, ni de las proyecciones y mucho menos de su ejecución. No se emplean siquiera los instrumentos crediticios, cambiarios o fiscales. Los capitalistas se interesan en la planificación solamente por la visión de coyuntura que ésta pueda ofrecer, especialmente en relación a los gastos públicos.

Esto, naturalmente, es consistente con los supuestos de funcionamiento de una economía de mercado. Una colaboración espontánea con los grupos empresariales se producirá exclusivamente cuando por circunstancias muy particulares coincidan los intereses del capitalista con los cambios propuestos en el plan. En cualquier otra circunstancia los intentos de controlar acciones de los empresarios, independientemente de los instrumentos utilizados, producirá un vivo resentimiento con las consabidas presiones políticas. De esta forma toda la actividad económica capitalista tiende a permanecer como un coto cerrado a la labor de planificación. Este es el primer hueso con el que debe enfrentarse el que intente planificar en una economía de mercado, ya que aun cuando pueda resultar cierto lo señalado por CEPAL en el sentido de que exista un margen de "apoyo potencial no aprovechado",⁽⁴⁾ la pregunta interesante sigue siendo: ¿una vez agotado ese margen de buena voluntad que puedan desplegar los capitalistas nacionales y extranjeros hacia la planificación, resulta esto suficiente para obtener los cambios estructurales necesarios para sacar a las economías latinoamericanas de su estancamiento y su atraso?

Resulta obvio que hace falta un poco más que la buena voluntad de los

(4) La Planificación en América Latina, E/CN. 12/772.

estructurales que las mismas han provocado, las soluciones en base a una programación global, que hace veinte años pudieron lucir audaces, hoy en día, más que tímidas, resultan engañosas.

La Planificación no es una entelequia cuyas deficiencias puedan plantearse a partir de sí mismas. La Planificación es un instrumento para transformar la economía y su naturaleza estará en función de los cambios que se requieran realizar. Se somete que en este Seminario debe discutirse sobre una planificación que verdaderamente prometa soluciones y no sobre esquemas de planificación que están condenados de antemano a un efecto de simple paliativo.

Los pueblos explotados de América Latina, que son los que padecen en carne propia las deficiencias y fallas de la planificación que deben analizarse en este Seminario, están adquiriendo ya la conciencia de cual es la verdadera solución, y están actuando en consecuencia. Los resultados de este Seminario deben contribuir a identificar claramente los obstáculos al desarrollo latinoamericano y coadyuvar a sentar las bases de los planteamientos que en su día realice la Comisión Económica para América Latina.

En las páginas que siguen, Cuba pone a disposición de los participantes del Seminario sus experiencias en estas materias. Los éxitos alcanzados en la organización cubana de planificación en condiciones sumamente difíciles dadas las brutales presiones de todo tipo ejercidas por el Gobierno de los Estados Unidos, avalan la posición mantenida en reiteradas ocasiones por nuestro país. Esta ha sido escuetamente explicada en esta introducción, acentuando la importancia y vigencia de cambios profundos de estructura como el umbral para iniciar un proceso acelerado de desarrollo, sobre bases realmente objetivas.

II.—ASPECTOS GENERALES DE LA PLANIFICACION EN CUBA

1.—Características de la Organización Económica.

Para caracterizar la organización de una economía no basta con la descripción de sus estructuras y del funcionamiento de las diversas instancias económicas, sino que resulta imprescindible analizar la propia realidad que tiene lugar y se desarrolla dentro de los marcos trazados por dicha organización. Es por ello, que el rasgo más característico de la organización económica cubana está en la naturaleza de sus instituciones y en el estilo de trabajo, que se han derivado de las profundas transformaciones revolucionarias experimentadas por el país desde 1959.

En este período, que constituye una fase en la que se asientan la liberación política de la nación y con ella las premisas de un verdadero y rápido desarrollo económico, la economía cubana no ha modificado sustancialmente su estructura productiva, estando aun orientada en lo fundamental hacia la producción azucarera y el intercambio comercial con el extranjero. No obstante ello, y en virtud de las medidas tomadas por la Revolución pasando a poder del pueblo la casi totalidad de los medios de producción, la organización de la actividad económica no responde ya al funcionamiento de un mercado capitalista, ni al sistema de dirección que éste presupone.

La dirección de la economía ha pasado a ser tarea de toda la sociedad y compete al aparato estatal implementarla, creándose para ello los mecanismos adecuados y la estructura organizativa en la que se enmarca la actividad económica de la nación. De ahí surgen la importancia y el rol de la planificación, tal como se exponen en este documento, así como las instituciones administrativas y organismos a través de los cuales el estado ejerce sus funciones económicas.

El sistema de planificación cubano trabaja sobre la base del carácter directivo de las tareas económicas fijadas en el Plan. Este carácter directivo de las tareas, implica, necesariamente, que las mismas tengan un destinatario concreto, perfectamente identificable dentro del conjunto de las instituciones económicas, es decir, que cada tarea y los recursos correspondientes para ejecutarla son asignados a un organismo central, empresa, y unidad productiva, bien delimitada en su carácter orgánico.

Visto desde ese ángulo, la organización administrativa de la economía cubana se basa en una agrupación previa de las actividades determinada por la índole técnico-económica que es propia de las tareas específicas que se llevan a cabo en la economía. Así, el conjunto de actividades se clasifican principalmente en sectores económicos y ramas de producción o servicios, en cada uno de los cuales los procesos tecnológicos, los insumos materiales y los productos terminados presentan caracteres más o menos homogéneos.

Con el objeto de brindar atención y de responsabilizarle con la actividad fundamental de cada una de estas ramas y sus correspondientes subramas, se ha creado un organismo sectorial —ministerio o instituto— que agrupa un conjunto de empresas, cuya tarea es planificar, dirigir y administrar la gestión de las distintas unidades o fábricas en donde se produce un género dado de producción o servicio.

Tomando como ejemplo el sector industrial, podemos observar que actual-

al proceso económico nacional a través de la prestación de servicios de índole social no asociados directamente al proceso de producción material. (6)

Como ejemplo de los primeros tenemos el Instituto Nacional de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de la Pesca, los 5 Ministerios industriales, el Ministerio de Transportes, el Ministerio de la Construcción, etc., y como ejemplo de los segundos el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y otros.

El tercer nivel corresponde a las **Empresas Estatales** adscritas a los respectivos ministerios, que constituyen el eslabón inferior del sistema de planificación y están encargadas de la ejecución material del proceso productivo a través de sus distintas unidades de producción. Obviamente que al nivel de cada una de estas unidades, sean granjas agropecuarias o fábricas, se concretan operativamente los planes de producción, abastecimientos, financieros, etc., y se realiza la labor de control y registros primarios.

Paralelamente a esta organización vertical, se ensaya exitosamente con formas orgánicas de gran agilidad como son los llamados Planes Especiales. Dichos Planes permiten una favorable jerarquización de determinadas tareas, la atención directa por el máximo órgano planificador y la centralización bajo una sola dirección del manejo de muchos problemas concurrentes, asociados al desarrollo de una actividad productiva en la cual los factores locales —tierras, vías de comunicaciones, aspectos socio-ambientales— la asistencia técnica, la urgencia de las tareas y otros, juegan un papel predominante.

Los Organismos Económicos Regionales van surgiendo por igual en aquellas zonas, en las que la rápida expansión de las actividades industriales y/o agropecuarias requiere de una más acentuada coordinación de todos los factores regionales. Así tenemos los Centros Coordinadores para el Desarrollo de Nuevitas y el Norte de Oriente; de Isla de Pinos, y de Cienfuegos, dedicados fundamentalmente a la coordinación de los programas y planes de inversión en la zona, así como al fomento y mejor uso de los recursos materiales y humanos de esas regiones del país.

2.—Los Organos de Planificación; sus funciones y la elaboración del Plan Anual.

La **Junta Central de Planificación (JUCEPLAN)** es el organismo superior en la pirámide de la organización económica y está encargada de la elaboración del Plan de la Economía Nacional, por lo cual conviene examinar los pasos que en ella se dan a este respecto.

Partiendo de las Directivas de Gobierno, los programas de desarrollo prospectivo y el comportamiento real de la economía durante el año que comienza, se inician desde los primeros días del mes de enero las labores de formulación del plan que regirá al siguiente año natural. En la primera etapa (7) se trata fundamentalmente de brindar una estimación de los balances eco-

(6) En el sistema de cuentas nacionales vigente en Cuba, las actividades económicas se dividen en dos esferas: esfera material y esfera de servicios. Los principales indicadores macroeconómicos —ingreso nacional, producto bruto, productividad, etc.— se miden sólo en la primera de ellas. En la actualidad se estudia la revisión de este sistema.

(7) Véanse epígrafes sobre la planificación global y sectorial para un mayor detalle de la explicación que se ofrece a continuación.

los organismos. Esta es la primera versión del Plan, e intenta conseguir un determinado grado de eficiencia en la gestión económica de los organismos fijando tareas que supone mínimas, por una parte, y recursos máximos por otra.

En efecto, las Cifras de Control comprenden los parámetros de producción de productos básicos y seleccionados; acopio, abastecimientos, inversiones, financieros, etc., la mayor parte de los cuales poseen carácter directivo-mínimo.

De esa forma se exige que los organismos encaminen sus actividades dentro de programas bien establecidos, que fijen con detenimiento los objetivos de producción en cantidad, surtido, calidad, fechas de entregas; que las necesidades de abastecimiento estén bien calculadas y su cobertura sea factible; que no se acumulen inventarios excesivos; que las inversiones estén bien fundadas en términos de documentación técnica, aseguramiento de equipos y capacidad constructiva; que se mejoren las normas de consumos materiales y se produzcan al máximo, sustituciones de las importaciones de áreas de moneda escasa, etc.

Sin exagerar el grado de detalle en cuanto a los productos claves manejados directivamente desde el centro planificador, pues genéricamente éstos no sobrepasan de 200 (con inclusión de equipos tecnológicos y no tecnológicos), sí se denota cada vez más en el sistema de planificación cubano que la JUCEPLAN profundiza en todas las etapas de formulación del plan el grado de análisis y control sobre los mismos.

Con posterioridad a la recepción de las Cifras de Control viene un período de trabajo interno dentro de los organismos centrales y empresas cuyo resultado es la presentación de discrepancias en torno a las Cifras, referidas mayormente a la estrechez de los recursos asignados. Dichas discrepancias pueden conducir a que la JUCEPLAN revise las asignaciones, ajustando tareas con recursos y lograda la subsiguiente compatibilización general del Plan, se emite su segunda versión o "Cifras Directivas". Con ulteriores rectificaciones y ajustes menores las Cifras Directivas finales son presentadas como plan definitivo al Gobierno al cierre del año y entran entonces en vigor desde el 1º de enero.

Cabe señalar que las funciones de la JUCEPLAN no se limitan a la elaboración del Plan de la Economía Nacional. El desarrollo operativo de las asignaciones mediante el sistema de balances materiales implica que la participación de la JUCEPLAN en la organización del flujo de abastecimientos que se produce durante la ejecución del plan sea decisiva. Allí se balancean y entregan los abastecimientos de productos básicos, controlándose además el uso de esos recursos y por ende el transcurso de la actividad que los insume.

Conviene ahora analizar la intervención de los **Ministerios e Institutos económicos centrales y las Empresas** en todo el proceso de planificación descrito.

Durante la primera etapa de elaboración del Plan y paralelamente a los contactos establecidos con la JUCEPLAN, los organismos centrales de conjunto con sus empresas realizan una serie de trabajos encaminados a per-

El control sobre la ejecución de los planes es responsabilidad de todos los participantes en el planificación y dirección económica y tiene diferentes niveles y modalidades. Los controles que ejerce la Junta Central de Planificación se extienden principalmente a los siguientes aspectos:

- asignación y control de las existencias de productos claves para la economía.
- conocimiento y control de los abastecimientos de productos alimenticios para la población.
- análisis y control del grado de avance que experimentan las inversiones del país.
- conocimiento preciso y control del comportamiento de la balanza de pagos, especialmente lo relativo a la moneda de libre convertibilidad, autorizando las propias transacciones en esta moneda.
- análisis del comportamiento de un grupo de indicadores financieros globales: variación de la circulación monetaria, variación de las cuentas de ahorro, salidas totales en efectivo, movimiento del fondo de salarios según la circulación monetaria, y los organismos y empresas presupuestadas, déficit o superávit presupuestario, etc.
- análisis del comportamiento de las actividades fundamentales de los organismos y aprobación de las modificaciones que conduzcan a una alteración de las cifras directivas.

Estos controles poseen en la generalidad de los casos un nivel de agregación mayor que los ejercidos por los organismos y empresas, en los cuales las funciones de control operativo sobre los diversos procesos, tanto de producción como de distribución, es parte inherente de las tareas diarias.

El control interno de los organismos se estructura por lo común de acuerdo a las categorías del plan: producción, inversiones, abastecimientos, trabajo y salarios, etc., así como sobre aspectos específicos —consumo de combustibles, mantenimiento preventivo planificado, etc.— e indicadores de efectividad de la gestión que han servido de parámetros para la fijación del nivel de recursos asignados.

El conjunto de instrumentos metodológicos que sirve para la formulación del plan, constituido por índices, indicadores y balances, como son:

- índices de producción en unidades físicas
- índices de producción agregados, en valor
- indicadores sobre productividad y fuerza de trabajo
- índices físicos y monetarios de rotación de los inventarios y otros medios circulantes
- indicadores sobre costos de producción y sus componentes
- indicadores sobre gastos de inversión y sus componentes
- indicadores sobre el consumo y el nivel de vida
- balances globales, financieros y materiales.

sarios para lograr una mayor eficiencia de la actividad, se eliminan los impuestos en la esfera productiva estatal, los instrumentos crediticios y el cobro y pago monetario, transformándose este último en un simple acto administrativo —contable— que se representa por órdenes de compensación al efecto del control bancario.

En este sistema, el principio del rendimiento o ganancia comercial es estrictamente formal, conservando su existencia sólo como elemento constitutivo del precio pero sin derivar en fuente de la acumulación a nivel empresarial, ya que las empresas no poseen patrimonio propio, jurídicamente desglosado del Presupuesto Estatal, al que fluyen sus ingresos netos después de hacerse efectivos los egresos originados por su actividad.

Allí donde el Estado vende sus productos y se sucede un acto mercantil mediado por el cambio de propiedad, la empresa estatal, a través del cobro, traslada al Presupuesto la totalidad de los costos y excedencias generadas que han tenido lugar desde el primero hasta el último acto productivo.

Las empresas del Estado tienen en el Presupuesto Nacional su única fuente de recursos monetarios los que les son asignados mediante disponibilidades situadas al efecto en las agencias del Banco Nacional de Cuba y acorde a un plan financiero que recoge los gastos previstos para la actividad económica según la naturaleza de los mismos.

Cabe señalar que la más importante función de todo el mecanismo financiero que acompaña al movimiento de los bienes materiales como expresión homogénea de la creación y circulación de los valores, estriba en servir de elemento de agregación económica y de base para el control y análisis de la actividad.

En la medida en que se perfeccionen sistemas de registros económicos más eficientes y se desarrollen a todos los niveles procedimientos de control físico que resulten adecuados, todo el andamiaje de categorías financieras irá perdiendo progresivamente su razón de ser y desapareciendo como puntal de control económico. Esta es una línea emprendida desde hace algún tiempo en Cuba y ya muestra resultados tan halagadores como es por ejemplo la drástica reducción del aparato administrativo necesario para la organización y control de la producción social.

5.—Experiencias en la organización de la ejecución de los Planes y la Planificación Regional.

Uno de los aspectos más interesantes en la práctica de la planificación cubana son los esfuerzos por integrar orgánicamente los elementos de planificación sectorial con los factores de carácter regional que inciden decisivamente en planes específicos como son los de inversión.

La metodología cubana prevé que los organismos responsables de la actividad cuyas capacidades se incrementan a través de nuevas inversiones, se constituyan en gestores de las mismas durante todas las fases de su ejecución. De esa forma y posteriormente a la fijación por la JUCEPLAN de los marcos de inversiones de que dispondrán "los inversionistas", acorde a la distribución sectorial del fondo de acumulación, éstos elaboran la documentación preliminar y presentan la justificación de las nuevas iniciativas. Estas, una vez aprobadas por JUCEPLAN se incluyen en las Cifras Directivas y se

Los esfuerzos de integración sistemática de las actividades económicas en su corte sectorial con los elementos físico-regionales que le sirven de marco concreto y le brindan factores necesarios para su realización, no se agotan en la gestión de coordinación antes expuesta.

En Cuba se viene desarrollando desde hace años un amplio frente de trabajo, estrechamente vinculado, entre otras cosas, al estudio y a la planificación del desarrollo comunal, a la evaluación de recursos como son la disponibilidad de agua, las facilidades viales, la distribución de la población, etc., y a la microlocalización de todas las inversiones agropecuarias, de servicios e industriales, en función de estos recursos. La Planificación Regional ha surgido pues, como un complemento necesario al proceso de planificación central de las actividades económicas. Cabe señalar que el análisis de las experiencias cubanas en este campo debe contemplar dos ángulos en los cuales la planificación regional exhibe características propias:

La creación del Instituto Nacional de Planificación Física, cuyas funciones iniciales estaban centradas en la elaboración de Planes Directores para el desarrollo urbano en zonas de rápida expansión, y en la ubicación de las nuevas inversiones, estuvo aparejada con el proceso de organización del Partido Comunista de Cuba en todas las regiones del País. Este hecho, por una parte la creación de un órgano nacional para planificar el desarrollo regional, y por otra el surgimiento de una estructura orgánica en el Partido, con caracteres definitivos y determinada por las condiciones de cada región, imprimió un nuevo sesgo a la división político-administrativa del País. Fue necesario entonces emprender estudios relativos a una nueva división territorial, basada, entre otras cosas, en las modificaciones de la estructura agraria y en una mayor racionalidad de la dirección económica de las actividades concurrentes en la región.

Como resultado de este proceso y sin que fuera necesaria la conclusión formal de los trabajos asociados a la nueva división político-administrativa, se realizó una completa reestructuración de los órganos del poder local, los que pasaron a asumir funciones de planificación y ejecución del conjunto de tareas y actividades que tienen, sobre todo, significación para la comunidad, estando guiados y orientados por el Partido Comunista de Cuba.

En efecto, las Administraciones Regionales sustituyeron a los antiguos gobiernos municipales, constituyéndose en verdaderas instituciones al servicio de la comunidad. Su gestión abarca fundamentalmente la planificación y ejecución del desarrollo de los servicios menores —comercios de carácter local, reparaciones, servicios públicos, etc.—, de las construcciones de carácter local, del ornato y la limpieza pública, etc.

El grado de autonomía de la planificación y ejecución de estas actividades con respecto al Plan Económico Nacional está determinado por la trascendencia de las mismas; tareas de significación sólo para la comunidad, que se ejecutan con recursos locales, quedan en el ámbito de las Administraciones Regionales.

Es menester situar en este plano de actividad regional a los Centros Coordinadores tal como se ejemplificó en los párrafos anteriores, aunque advirtiendo las diferencias que existen entre éstos y los órganos del poder local. De igual forma debemos mencionar el papel dinámico que ejercen las depen-

III.—LA PLANIFICACION GLOBAL Y LA FORMULACION DEL PLAN

1 — El Papel de la Planificación Global

La corta experiencia cubana de planificación de la economía nacional se ha caracterizado por una transformación continua de su concepción y de los métodos utilizados. El desarrollo mismo de la Revolución la ha estado condicionando en sus diferentes etapas, surgiendo del progresivo cambio de propiedad de los medios de producción la necesidad cada vez más imperiosa de una planificación central del conjunto de la economía que en función de las metas de desarrollo trazadas asigne en la forma más racional y eficiente los recursos de que dispone la sociedad.

La disponibilidad de un sistema estadístico y de información adecuado, así como la organización, la formación y la experiencia de los cuadros planificadores a los diferentes niveles, son factores que han estado incidiendo también en los métodos de planificación.

Así tenemos que la primera experiencia de planificación integral de la economía se lleva a cabo de "abajo hacia arriba", esto es, se comienza por la elaboración de lo que se dio en llamar "pre-planes" en la base, en los cuales se plasmaba la actividad anual prevista por cada una de las empresas estatales.

Estos pre-planes eran elevados al organismo rector de la economía, la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) y a los restantes organismos globales existentes en aquel entonces, limitándose la planificación al más alto nivel a una labor de coordinación y compatibilización de los proyectos recibidos que se efectuaba en primera instancia por las unidades de planificación sectorial —según los criterios de agrupación por sectores económicos— y posteriormente por las unidades de planificación global en forma de agregados acorde a las categorías económicas comunes a todos los planes.

Obviamente, los resultados obtenidos no eran susceptibles de ser consecuentemente ajustados y la compatibilización de tareas y recursos fue imposible en la práctica.

De esta primera experiencia se deriva la concepción de la planificación integral "de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba" donde la planificación global abandona su papel único de conciliador para transformarse en el centro mismo de todo el proceso de elaboración del plan, definiendo los contornos en los cuales éste estará enmarcado, en primera y última instancia. De esa forma, las dos etapas que resumen el proceso de elaboración del plan, una de ida del centro planificador (JUCEPLAN) a la base (unidades productivas) y otra de regreso de la base al centro planificador, exhiben las siguientes características: la primera se halla conformada por las Directivas Político-Económicas trazadas por la Dirección Política del país, la formulación del Modelo Global de Desarrollo y su derivación consecuente, o sea, las Cifras de Control; la segunda, todo el trabajo de compatibilización final y resolución de discrepancias que conduce a la emisión de las Cifras Directivas del Plan.

Dentro del esquema general esbozado, la función de la planificación global se concreta de diferentes formas que van desde la definición de las limitantes fundamentales del desarrollo hasta la coordinación y compatibilización de las metas programadas con la disponibilidad de recursos. La primera de

En este caso, la existencia de metas previamente fijadas obvia en el proceso de confección del plan la etapa anteriormente definida como necesaria para la elaboración de las Directivas, permitiendo un análisis más exhaustivo de los problemas, y una mayor dedicación a la búsqueda y aprovechamiento de los inmensos recursos potenciales de la sociedad.

Cabe afirmar que hoy en nuestro país, la planificación de la economía nacional es un instrumento real de dirección económica al ser posible, entre otras razones, contemplar en ella desde el principio y al más alto nivel, los aspectos más generales y aquellos particulares cuya importancia es fundamental para lograr el desarrollo propuesto.

3 — El Modelo Global y los Balances Nacionales ⁽⁹⁾

El Modelo Global (M.G.), no es más que la concreción de las Directivas enunciadas en términos de metas específicas por productos o servicios y su compatibilización con la disponibilidad de recursos, para el período del Plan a un alto nivel de agregación.

Es conveniente señalar la existencia de estudios especiales que denominaremos "estudios de apoyos" los cuales sustentan y complementan las Directivas y por lo tanto forman parte del conjunto de instrumentos utilizados para la elaboración del Modelo Global. Ellos pueden ser definidos como estudios particulares de desarrollo, llevados a cabo mediante la utilización de las técnicas de programación más avanzadas, de un producto, rama o sector completo de actividad o sobre la problemática específica de aspectos parciales o totales de cualquier categoría económica. Son ejemplos de este tipo de estudio: el "Estudio para el Desarrollo a Largo Plazo de la Explotación de Lateritas", el "Análisis y Proyección de las Capacidades de Frio en el País", el "Estudio de las Demandas Futuras de Fertilizantes y la Producción Nacional", el "Estudio Perspectivo de la Producción de Azúcar", los "Estudios de la Eficiencia de las Exportaciones", etc.

Es importante destacar el papel que juegan estos estudios en la elaboración del Modelo Global; ellos son el nexo entre la planificación global y sectorial, al tener éstos su origen en las Directivas de desarrollo o en el proceso de elaboración del Modelo Global y a su vez servir de base para su confección.

Lo anterior lleva a un intercambio sistemático de información y discusiones, en todas las etapas en que se desarrolla el Modelo, entre ambos niveles de planificación.

El modelo establece los marcos dentro de los cuales deberá moverse la elaboración del Plan, siendo los que se refieren a recursos, límites máximos,

(9) Como se sabe el método de balances no es más que un sistema de contabilidad social aplicado a las economías centralmente planificadas y que alcanza incluso a la planificación de los aspectos físicos y materiales de la economía nacional. Su utilización es igual en los diversos estratos de planificación (global, sectorial, regional, etc.) aunque los instrumentos concretos se modifican ligeramente. Evidentemente un balance del producto social no puede ser utilizado en la planificación del sector industrial, aunque los principios básicos del mismo se aplican para determinar la proporcionalidad de las distintas ramas del sector y asegurar su consistencia. El sistema de balances materiales constituye el primer peldaño del conjunto de balances de la economía nacional.

Se impone entonces, en primer lugar la confección del balance de fuerza de trabajo y el cálculo de los requerimientos de bienes intermedios importados para los niveles de actividad propuestos. Aquí son necesarias dos etapas de compatibilización parcial, una entre disponibilidad y demanda de bienes intermedios importados, y otra en relación con la fuerza de trabajo, determinándose entonces las producciones brutas por sectores económicos en función del recurso más escaso. Estas últimas son la base para el cálculo del Producto Social Global por la vía de la creación, del cual se deducen las variables del consumo material y la variación de medios circulantes. Posteriormente, una simple operación aritmética origina el Producto Bruto determinado por la misma vía.

En segundo lugar, es necesaria la determinación de la capacidad para invertir al objeto de conciliarla con el volumen de inversiones demandado por las Directivas. De aquí también se derivan las necesidades de importación de medios básicos y al producirse el ajuste con su disponibilidad se posibilita, conjuntamente con la primera compatibilización la fijación del monto de la inversión bruta.

Posteriormente, se realiza el cálculo de la demanda de bienes de consumo importados que resulta del nivel de vida a alcanzar, teniendo en cuenta las producciones brutas determinadas. A su vez esta demanda deberá ajustarse también con la disponibilidad para importar bienes con destino al consumo personal y al consumo social. De esta manera se conforma el fondo de consumo para posteriormente a partir de éste y del Producto Social Global establecer el equilibrio financiero macroeconómico a través del balance de egresos e ingresos de la población.

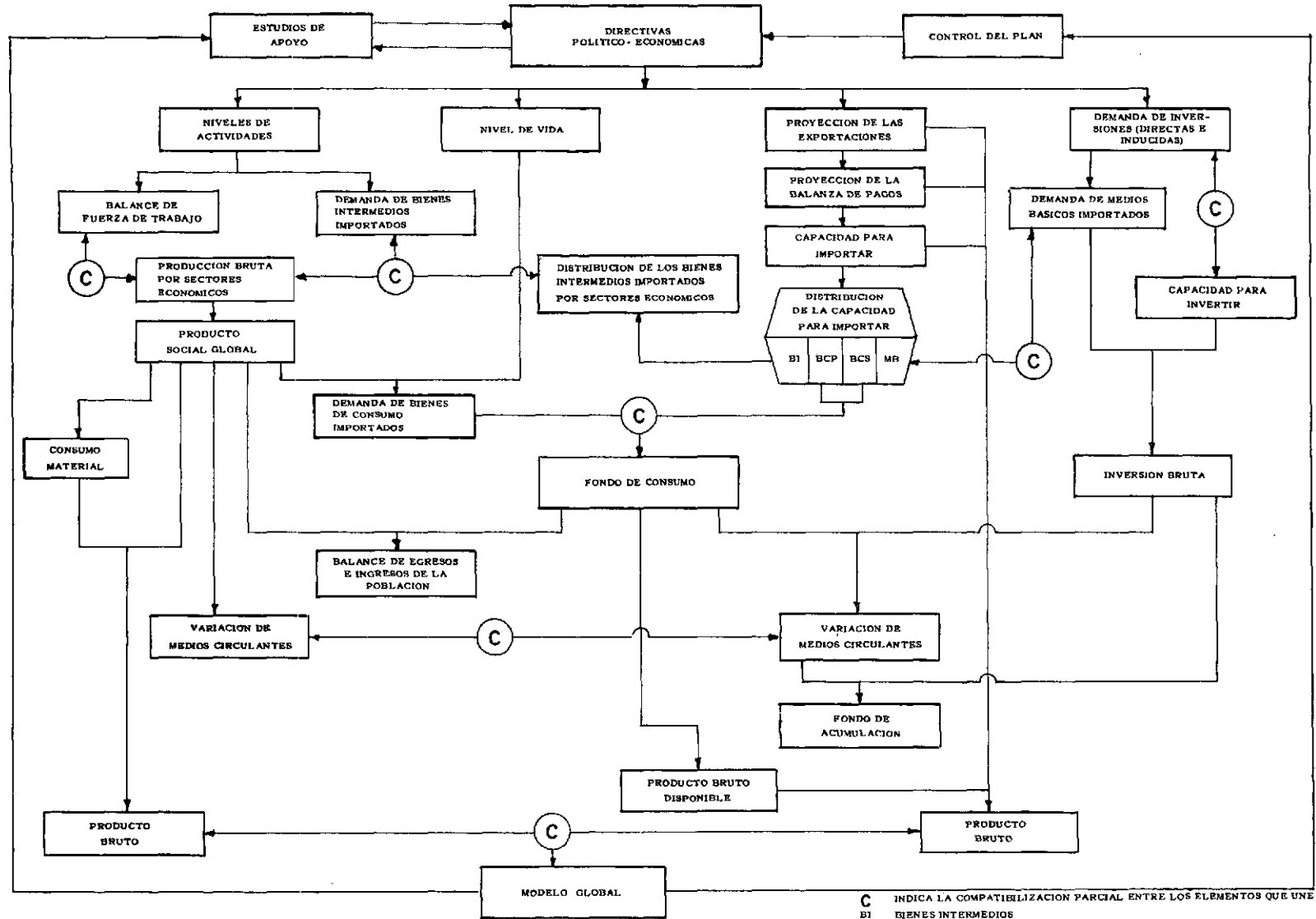
Por último se requiere establecer un cálculo autónomo de la variación de medios circulantes que después de ser compatibilizado con la cantidad ya fijada para esta variable en las estimaciones por la vía de la oferta, da lugar mediante agregación a la inversión bruta, al fondo de acumulación.

La suma del fondo de consumo y del fondo de acumulación constituyen el producto bruto disponible que conjuntamente con los cálculos del volumen del comercio exterior dan por resultado el producto bruto por la vía del destino.

La compatibilización de las dos cifras calculadas para este agregado ponen fin a la elaboración del Modelo Global cuyos principales indicadores consisten en:

- Niveles de producción total y de actividad de los principales productos y servicios en términos físicos.
- Niveles de producción bruta por sectores económicos, en valor.
- Marcos de bienes intermedios y de consumo importados por sectores económicos.
- Marcos de inversión bruta por componentes — equipos, construcción y montaje — y por sectores económicos.
- Abastecimientos en términos físicos de los principales productos de importación para el desarrollo propuesto.

DIAGRAMA DE FORMULACION DEL MODELO GLOBAL



C INDICA LA COMPATIBILIZACION PARCIAL ENTRE LOS ELEMENTOS QUE UNE
BI BIENES INTERMEDIOS
BCP BIENES DE CONSUMO PERSONAL
BCS BIENES DE CONSUMO SOCIAL
MB MEDIOS BASICOS

IV.—LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

1 — Introducción

La planificación del sector agropecuario al igual que los restantes sectores en que se agrupan las múltiples actividades que lleva a cabo la sociedad, se desarrolla a partir del Modelo Global que, como ya se ha dicho, ofrece los marcos donde ésta deberá moverse en sus diferentes etapas de elaboración.

En Cuba el sector agropecuario es de significación especial dado que constituye la base del desarrollo del país en el mediano plazo, convirtiéndose en el pivote alrededor del cual se determina la estructura de la producción material y de la esfera de servicios, es decir, el desarrollo anual del país.

En ese sentido, cabe afirmar que éste sector es y será en los próximos años un sector totalmente priorizado, o sea, su actividad en el período mencionado está sujeta a directivas político-económicas explícitas del Gobierno, las que a su vez inducen en forma directa e indirecta un alto porcentaje del conjunto de las actividades económicas a desarrollar en el país.

Las características anteriormente mencionadas hacen que el esfuerzo conjunto del pueblo y el Partido Comunista se vuelquen en la formulación, ejecución y control de las tareas de este sector y es lícito afirmar que esto es lo que condiciona la factibilidad de la planificación de la agricultura y la ganadería, a pesar de las dificultades que ello conlleva por tratarse de una economía en vías de rápido desarrollo.

Así, el Partido constituye "el motor impulsor" de las tareas agropecuarias del país ejerciendo una dirección "viva" sobre las mismas y controlando su desarrollo.

Por otra parte es importante señalar, que al estar establecidas las premisas que permiten acometer tan difícil tarea, no es óbice para su realización el contar con un sector privado que posee el 40 por ciento de la tierra y el 60 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada en el sector.

2 — Características del Sector

Como es sabido, en el sector agropecuario se acentúa más que en otros sectores de la economía la influencia de los factores naturales. Al estar sujeto a las fluctuaciones de cualesquiera de estos factores y su comportamiento no depender totalmente del esfuerzo del hombre, éstos influyen favorable o desfavorablemente en sus resultados.

La actividad agropecuaria es estacional, manifestándose, además, regionalmente de forma diferente. Dadas las condiciones naturales y la situación geográfica de Cuba, el clima está dividido en dos estaciones: seca y lluvia.

La periodicidad anual de las mismas marca la variabilidad en los ciclos de producción y hace depender la obtención de mayores rendimientos —agrícolas y pecuarios— de la forma en que se presente el período lluvioso.

Este carácter cíclico se manifiesta en la producción agrícola a través de los ciclos vegetativos de cada cultivo y por tanto la planificación agrícola requiere de tomar en cuenta este factor.

Nacional, Direcciones Provinciales y Municipales y Organismos de base que agrupan por zonas las diferentes unidades productivas de los campesinos privados. Estas son, asociaciones campesinas, cooperativas de créditos y servicios, sociedades agropecuarias y campesinos independientes.

La asociación campesina es la forma más simple de organización. Los campesinos que pertenecen a la misma recogen y venden sus cosechas individualmente planteando sus necesidades de crédito, bienes intermedios, equipos, etc. a través de la organización. Las cooperativas de créditos y servicios son aquellas que agrupan a los campesinos que conservan la propiedad de la tierra y los medios de producción, aunque la utilización de éstos últimos, de la misma manera que la solicitud de créditos, la compra de equipos y la venta de las cosechas, se realiza colectivamente. Además, la organización retiene del 2 al 4 por ciento de los ingresos para el fondo social de la cooperativa el cual se destina para la construcción de naves, escuelas, mantenimiento de caminos, etc.

Por último, las sociedades agropecuarias se forman por la unión voluntaria de campesinos los cuales utilizan colectivamente los medios de producción dividiéndose las utilidades de acuerdo a la tarea realizada por cada miembro.

4 — Formulación del Plan

El procedimiento para la planificación de este sector, dentro de la concepción general ya expuesta en el epígrafe de la "planificación global" se describe a continuación:

Partiendo de las directivas político-económicas aprobadas por el Gobierno y el Partido y los marcos dados por el Modelo Global, la Dirección Agropecuaria de JUCEPLAN elabora el Modelo de desarrollo del sector para el período analizado, desglosado por sectores sociales (estatal y privado).

Para la confección de este modelo se parte de la evaluación de los niveles de actividad alcanzados en el año anterior y los estudios de apoyo disponibles, contándose además con la colaboración del Partido y los Organismos Centrales correspondientes, quienes disponen de un análisis de las posibilidades de desarrollo de cada provincia, también por sectores sociales.

El objetivo de este modelo es la conformación de un conjunto de indicadores físicos y en valor que constituyen las Cifras de Control para su posterior desagregación a los diferentes niveles, y de los cuales se derivan otros estudios de apoyo que conducen a la elaboración de alternativas más eficientes en el uso de los recursos escasos como solución a los problemas que estas cifras plantean.

Los principales indicadores establecidos como Cifras de Control son:

- superficie a sembrar de los cultivos fundamentales.
- volumen físico de acopio de los productos agropecuarios más importantes por sectores sociales.
- principales insumos físicos de importación distribuido por áreas monetarias.
- marcos en valor de importaciones por áreas monetarias.
- volumen de las inversiones.

según el uso y productividad de los suelos por sectores sociales. Para ello se parte de la superficie total, medida y mapificada por el Instituto de Planificación Física la cual corresponde al área física del país, descontándose la superficie ocupada por áreas urbanas, viales y la superficie escabrosa no apta para estas labores, con lo que se obtiene la superficie agrícola (tierras con posibilidad de explotación agrícola) y la superficie forestal (tierras con masas boscosas, aún cuando se encuentran despobladas). Las áreas así determinadas son a su vez clasificadas en área con regadío, área sin regadío y área con posibilidades de regadío. Al disminuirse de este saldo los terrenos agrícolas y forestales en explotación, se determina la superficie de tierras ociosas aprovechables.

Este instrumento se utiliza en la determinación de la actividad agrícola del año planificado, pues ésta es realizada a partir de la superficie de tierras ociosas aprovechables y de las tierras en explotación al comienzo del período, y con ayuda de la programación de rendimientos técnicamente posibles dado determinados niveles de fertilización y fumigación y del análisis del comportamiento previsible del clima.

El movimiento de rebaño tiene como objetivo mostrar el desarrollo de la masa en el período analizado. Partiendo de la existencia inicial clasificada por edades y sexo y a través de los índices de mortandad, nacimiento y transferencia a otras categorías, se determinan las tasas de sacrificio que garantizan el crecimiento adecuado de la masa. Esto, unido a la proyección de los rendimientos (peso promedio por cabeza a sacrificar, litros de leche por vaca, posturas por ave, etc.) en función de la disponibilidad de unidades forrajeras establecidas en el Balance de Forraje para el mantenimiento de la masa ganadera, determina la producción pecuaria.

El Balance de Utilización de Maquinaria muestra el grado de tecnificación de la actividad a través de la asignación y utilización de equipos previstos para el desarrollo de la misma. El balance muestra la disponibilidad de equipos e implementos y el grado de eficiencia necesario para el cumplimiento de las labores culturales que requieren las metas trazadas. Su cálculo se basa en la aplicación de las normas técnicas establecidas en las cartas tecnológicas, al número de hectáreas a cultivar.

El Balance de Fuerza de Trabajo es el instrumento que muestra la distribución regional y temporal de los recursos laborales y permite establecer una programación adecuada de los mismos para su mejor aprovechamiento. Para su elaboración se determinan las necesidades de mano de obra —nacional y regional— aplicando las normas establecidas en cada una de las fases de cultivo. Estas normas han sido fijadas de acuerdo a la tecnología de los cultivos previstos en el año planificado y a los días laborables de cada mes, tomando en consideración la época de lluvia.

6—Control del Plan

Dadas las características de este sector, el control del Plan se realiza por productos y cultivos, y regionalmente en los diferentes niveles de planificación. Simultánea y paralelamente se controla la ejecución del Plan Agropecuario desde la base hasta el más alto nivel de planificación (JUCE-

V.—LA PLANIFICACION INDUSTRIAL

I—Introducción

La actividad industrial en Cuba se desarrolla fundamentalmente por cinco Organismos Centrales,⁽¹³⁾ que agrupan más de 30 empresas. Estos dos niveles, con inclusión de la JUCEPLAN, constituyen la pirámide básica de la planificación industrial, tendiendo cada vez en mayor medida, a diferenciarse solamente en función del grado de agregación del análisis.

En el proceso de la elaboración de los planes anuales estos niveles se entrecruzan sistemáticamente, de tal forma que aunque están definidas nítidamente las responsabilidades de trabajo en cada etapa, la formulación del plan se hace de conjunto. Así, las Cifras de Control que obedecen a una concepción central de la táctica del desarrollo en términos anuales y por tanto, son una responsabilidad de JUCEPLAN, se conforman contando con la participación de los Organismos Centrales y las empresas. Esta participación se concreta en discusiones sobre el probable nivel de la actividad económica y su eficiencia; análisis económicos sobre la ejecución del plan del período anterior; estudios de desarrollo de algunas ramas en particular; investigaciones sobre la demanda final; etc. Es esta base de información general preparada por los organismos y empresas, la que permite a JUCEPLAN tomar las mejores decisiones sobre el plan.

Es conveniente resaltar de nuevo que aunque la formulación de estas Cifras de Control se hace de conjunto, la responsabilidad última de su presentación y discusión a los niveles superiores de decisión recae en JUCEPLAN, y como se pueden presentar discrepancias entre los niveles señalados, de subsistir las mismas, corresponde al nivel superior tomar la decisión final, básicamente en función del conocimiento más general del conjunto de la economía con que cuenta JUCEPLAN.

Una vez aprobadas las Cifras de Control por el Gobierno, el centro de la elaboración del Plan, se desplaza a los organismos y las empresas, en la etapa conocida como proceso de elaboración de las Cifras Directivas. La presencia de JUCEPLAN está orientada entonces a conocer y asegurar a los organismos y sus empresas, manteniendo relaciones muy directas con los mismos de manera tal que sea posible ir evaluando sistemáticamente las proposiciones de modificaciones a las Cifras de Control, su grado de aseguramiento, reservas potenciales, etc. Se pretende con esto acortar significativamente los plazos fijados para que JUCEPLAN analice los proyectos de los organismos. El objetivo es que cuando éstos se presenten en tiempo y forma, prácticamente la única evaluación pendiente de realizar sean las pruebas de consistencia y factibilidad globales.

(13) Estos son, tal como se citó en el epígrafe II de este documento, los Ministerios de la Minería y Metalurgia, Industria Básica, Industria Ligera, Industria Alimenticia e Industria Azucarera. Otros organismos generan una producción industrial como procesos de actividades integradas verticalmente. Su peso dentro del valor agregado del sector no es, individualmente, significativo. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes: Ministerio de la Construcción que produce algunos materiales de construcción; Combinado Avícola Nacional, a cargo de la producción de piensos; Empresa Cubana del Tabaco, que controla la producción de tabacos y cigarrillos; Instituto Nacional de la Pesca que desarrolla la actividad de construcción de barcos pesqueros de calados medios y pequeños.

consideraciones necesarias sobre el resto de la demanda final, y esquemas muy sencillos de matrices inter-industriales permiten limar las principales desproporciones que surjan en la estructura industrial.

En esta primera etapa del modelo se incorporan limitaciones propias del sector, derivadas éstas de restricciones en la oferta de los principales recursos económicos (medios básicos, fuerza de trabajo calificada, organización de la producción etc.). Se establece así un volumen máximo de la actividad industrial en función de sus posibilidades internas.

En la segunda etapa de la formulación del modelo se incorporan las limitaciones exógenas al sector, derivadas del desarrollo del conjunto de la economía nacional y concentradas básicamente en el sector externo. Conviene pues analizar brevemente las distintas características de estas limitaciones.

Establecida una determinada oferta de recursos importados, y conforme a criterios globales de distribución de los mismos (volumen del producto bruto interno, proporciones entre el consumo y la acumulación, etc.), se establece, concretamente, para el sector industrial una determinada disponibilidad de importaciones distribuidas entre importaciones de medios básicos e insumos corrientes para las actividades de producción, mantenimiento, etc. Esta asignación tentativa incluye asimismo, una distribución de estas disponibilidades entre los principales mercados externos es decir, países socialistas, países capitalistas con convenios establecidos y países capitalistas sin convenios.

Los cálculos globales pueden plantear algunas otras restricciones al modelo sectorial. Estas asumen básicamente la forma de indicadores concretos de demanda final (consumos *per cápita* de bienes industriales, disponibilidades de construcciones, oferta de fuerza de trabajo general) y están incluidas en el modelo que describimos.

De esta manera se deben conjugar la aproximación a partir de las posibilidades del sector con las restricciones exógenas a que hemos hecho referencia anteriormente y sobre esta base se comienza un trabajo de priorización y selección de alternativas, cuyo objetivo último es la maximización de la actividad industrial. Aquí se manejan diversos criterios de selección, cuales pueden ser, optimización del volumen de las exportaciones directas e indirectas, sustituciones de importaciones con una alta elasticidad-ingreso, aseguramiento de actividades cuyos efectos sobre el resto de la economía son muy amplios, etc. Claro está que esta priorización se establece a partir de la estrategia de desarrollo previamente trazada por el Gobierno Revolucionario.

Comienza entonces una etapa de concreción de este modelo sectorial cuyo resultado último son las Cifras de Control del sector industrial. Evidentemente a través de aproximaciones sucesivas se va detallando este modelo, hasta obtener un conjunto de indicadores que en algunos casos tienen un carácter directivo y en otros solamente indicativo para los organismos y las empresas que trabajarán posteriormente con ellos.

En esta etapa se incorporan antecedentes más precisos sobre el origen de los abastecimientos importados al objeto de tomar en consideración limitaciones en la oferta externa, tanto por la vía física como financiera en los diferentes países oferentes. Estas restricciones adicionales están incluidas dentro de

Una característica de esta etapa está dada por el hecho de que las empresas, después de hechos los análisis económicos necesarios y efectuadas las contrataciones preliminares de abastecimiento entre consumidores y suministradores, presentan al órgano central de planificación sus discrepancias a las Cifras de Control. Estas discrepancias son de diversa índole. Pueden referirse a insuficiencia en el nivel de actividad para cubrir la demanda planteada por los consumidores o pueden señalar insuficiencia de recursos para el nivel de actividad planificado. Se ha establecido una metodología para la fundamentación de estas discrepancias, la que es cumplida por las empresas al presentar sus observaciones a las Cifras de Control.

Las discrepancias son consideradas entonces por la JUCEPLAN en función, fundamentalmente, de los balances generales de recursos, y se aceptan o rechazan. De rechazarse se ajustan los niveles de actividad y se establecen las iteraciones necesarias para alcanzar a los consumidores formulándose entonces las Cifras Directivas del Plan. Finalizada esta etapa se ratifican los convenios entre suministradores y consumidores, incluyendo también a las empresas de comercio exterior.

4—Los instrumentos de análisis económico

Las experiencias adquiridas han permitido desarrollar un conjunto de instrumentos de relativamente poca complejidad técnica pero altamente eficientes y que son utilizados para la elaboración de los planes del sector Industrial. Los mismos se utilizan indistintamente por los distintos niveles a que hemos hecho referencia en los párrafos anteriores y se aplican mayormente en los momentos de concreción de las diversas etapas en que se divide la formulación de los planes.

Paralelamente, en los principales organismos y empresas se desarrollan cada vez con mayor celeridad las condiciones para la aplicación de métodos de mayor envergadura teórica para la planificación económica sobre cuya utilización existen ya algunas experiencias concretas a las que posteriormente se hará referencia.

Sin lugar a dudas el sistema de planificación de la economía cubana está cimentado en el método de balances, y es sobre esta base que se conforman los instrumentos fundamentales de análisis del plan.

En primer lugar figura los balances físicos de productos, los que le dan la necesaria consistencia material a los planes de producción industrial. Estos balances se realizan para más de 50 producciones industriales,⁽¹⁵⁾ las que han sido seleccionadas atendiendo a diversos criterios. Se tratan de productos de elevado consumo popular y cuyo aseguramiento reviste una importancia política grande; productos con una alta incidencia sobre el comercio exterior, tanto por la vía de los ingresos por exportaciones que generan, como por los recursos de importaciones que demandan; productos de consumos ampliamente difundidos; productos con fuertes incidencias en la producción de otros sectores económicos; etc.

(15) Los balances se efectúan al nivel conocido como de producto "genérico", es decir, sin definir los distintos surtidos de cada uno de ellos, por ejemplo, neumáticos, acumuladores, tejidos de algodón, etc.

mos centrales se han constituido grupos dedicados exclusivamente al estudio e introducción de las técnicas matemáticas aplicadas a la planificación económica.

5—El control del plan

En los párrafos anteriores se ha hecho mención de las experiencias acumuladas en la formulación de los planes industriales.⁽¹⁷⁾ En lo que sigue se describen las técnicas de control del plan.

Las experiencias sobre el control del plan industrial son amplias y de diversa índole, y en base a ellas se han incorporado modificaciones de importancia a los procedimientos iniciales. Estos procedimientos adolecían de una complejidad que no se compadecía con la situación vigente en la base de información, en la organización de las empresas, etc., poniéndose en práctica actualmente, cada vez con mayor amplitud, mecanismos sencillos para procurar decisiones más ágiles.

De la misma manera que en la formulación del plan se distinguen distintos niveles, atendiendo básicamente al grado de agregación del análisis, la responsabilidad del control está distribuida entre las empresas, los organismos y la JUCEPLAN. Se aprecian, sin embargo, algunas excepciones que se refieren al grado de jerarquización económica, política o social de los problemas estudiados. Así, determinado nivel de actividad cuyo control esté asignado a JUCEPLAN puede tener el mismo grado de análisis del que pudiera llevar a cabo la empresa, por cuanto la decisión que debe tomarse, así lo requiere.

Desde el ángulo de la distribución del control, atendiendo al nivel de agregación del análisis, en la JUCEPLAN se estudian de manera sistemática los problemas inherentes a los productos básicos. Teóricamente el resto de la actividad industrial es objeto de control en los niveles de los organismos centrales y las empresas. Una distribución similar existe para las inversiones, donde los proyectos de mayor importancia económica son atendidos por la JUCEPLAN y el resto de los programas de formación de capital se controlan por los dos niveles restantes.

Al margen de este control íntimamente vinculado a las características de la formulación del plan, se llevan a cabo investigaciones tendientes a conocer la ejecución del plan y a tomar medidas que atañen a una amplia gama de productos y programas de desarrollo. En efecto, el extraordinario dinamismo de nuestro proceso de reproducción, en condiciones de una escasez relativa en la dotación de los diversos factores económicos, obligan a una atención casi diaria de los aspectos más sobresalientes que conforman la estrategia de ese proceso. En el sector industrial se concentra una parte importante de dichos programas. Así por ejemplo, aspectos de tanta relevancia como, el desarrollo de la industria del níquel; la creación de una base mecánica propia; la ampliación de capacidades en las industrias de materiales de construcción; la puesta en marcha de grandes plantas de fer-

(17) Hemos centrado esta exposición alrededor de la formulación de los planes de producción y abastecimiento, por cuanto son los que muestran el mayor grado de complejidad y donde se ponen de manifiesto con mayor nitidez las características de nuestro proceso de planificación económica.

VI.—PLANIFICACION A LARGO PLAZO

I.—Concepciones generales

A la luz de su especificidad tradicional, la problemática de los aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo pudiera no parecer un contexto adecuado para analizar los problemas relacionados con la planificación a largo plazo. Así, la literatura especializada en los problemas estratégicos del desarrollo económico se caracterizan por una falta de atención bastante marcada hacia los problemas administrativos —de dirección— implícitos en la propia estrategia del desarrollo, centrandó su atención en los aspectos más formales de la planificación a largo plazo —construcción de modelos, técnicas de proyección, etc.

Es precisamente por las características del enfoque tradicional mencionado en el párrafo anterior que adquiere determinada importancia precisar una serie de cuestiones relacionadas con la planificación a largo plazo. Ante todo es conveniente resaltar un aspecto, que aún cuando ha sido analizado ya en partes anteriores de este informe, resulta de una importancia singular. La planificación no es un ejercicio praxeológico formal en el cual las reglas del juego sean el lograr la mayor consistencia de las acciones programadas, la mayor tasa de crecimiento de algún indicador determinado o, en resumen, la mayor racionalidad en el uso de los factores. La planificación es una necesidad que se impone a los pueblos no como forma alternativa de satisfacer las inquietudes intelectuales de determinados hombres, sino como instrumento a través del cual el conjunto de ellos pueda aspirar efectivamente a realizarse más plenamente. No se trata de explicar el mundo económico o de predecir futuras transformaciones, sino —concreta y simplemente— transformar al mundo en su totalidad y en su realidad objetiva.

Es por ello, que tal como se ha señalado en el capítulo introductorio del presente trabajo, es necesario ver la planificación como una parte integral del proceso de dirección a través del cual se debe operar una transformación de la sociedad actual, así como tomar en cuenta que para que ese proceso de transformación se realice con cierta eficiencia es imprescindible que el mismo no constituya una mera sucesión de golpes tácticos, sino que las decisiones sobre la marcha inmediata de los acontecimientos se enmarquen dentro de una estrategia general que norme el desarrollo del proceso dentro de un horizonte temporal más o menos amplio.

Si se centra el examen de los problemas relacionados con la planificación a largo plazo, alrededor de la idea de que ésta —para que sea operacional— debe formar parte integral del proceso de dirección, el análisis mismo llevará inexorablemente hacia el terreno de los aspectos administrativos de ese proceso.

Es por ello, que a pesar de que el análisis de los aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo pudiera no parecer un marco adecuado para discutir los problemas relacionados con la planificación a largo plazo, es sumamente conveniente examinar dichos problemas desde ese punto de vista.

Las razones que desde el punto de vista teórico hacen imprescindible la adopción de una estrategia a largo plazo han sido discutidas exhaustivamente

mente, a lograr el cambio estructural que se desea para la sociedad, se sigue que es imposible concebir que esa actividad planificadora pueda desenvolverse, estanca y pulcramente en una académica torre de marfil aislada del acontecer diario y de los centros de toma de decisiones. En esa medida la planificación a largo plazo debe pensarse en términos de uno de los mecanismos de que dispone el **Sistema de Dirección** para su adecuado funcionamiento, y, por lo tanto, como una parte integral de un todo más complejo constituido por ese Sistema de Dirección.

Es importante centrar la atención en esa característica fundamental de la planificación a largo plazo —la de formar parte de un todo más complejo— y tomar en cuenta que, por otra parte, el rol del plan a largo plazo es precisar y normar la estrategia del desarrollo, pero que son las decisiones diarias acerca del proceso económico las que en definitiva permiten llevar a cabo, efectiva y realmente, las decisiones tácticas consecuentes con la estrategia del desarrollo. El precisar nítidamente estas características de la planificación a largo plazo, permite no solo cuestionar abiertamente desde un punto de vista general, muchos planteamientos tradicionales asociados a la falacia modelística sino, además, sentar las bases para presentar los problemas relacionados con la planificación a largo plazo en el contexto de los aspectos administrativos del proceso de dirección económica. Todo esto, teniendo en cuenta que las características mismas del proceso de dirección económica que se desarrolla en un país dado inciden vigorosamente, y en la práctica condicionan, tanto el instrumental utilizado como el papel específico de la planificación a largo plazo. Aquí cabe referirse nuevamente a lo planteado en el Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento celebrado en Santiago de Chile en 1965.

Allí se concluyó que:

“Es evidente que el lento y dificultoso avance de la planificación no puede atribuirse simplemente a lo precario de los recursos técnicos y humanos, ni tampoco a las enormes dificultades y limitaciones que presenta la administración pública para ser reorganizada y responder con capacidad y eficiencia a un sistema y a un proceso de planificación. Por el contrario, hay que evaluar ese avance en términos del marco estructural y de condiciones económicas e institucionales preexistentes y del profundo contenido político de los programas y de las medidas incorporadas a los planes de desarrollo.”⁽²⁰⁾

En Cuba, primer país socialista de América, el sistema de planificación utilizado es obviamente cualitativamente distinto a los correspondientes a los demás países del área.

En este caso sí se puede hablar sin connotaciones eufemísticas de la existencia de un verdadero proceso de dirección sistematizado en el que la planificación a largo plazo juega su verdadero rol, no confundiendo el trazo de una estrategia de desarrollo con el conjunto de la planificación, y no limitando las formas a través de las cuales se realiza el trazado de esa estrategia a aquellas, más sutiles y complejas, pero también más alejadas del acontecer económico.

Debe quedar aclarado que entre los planificadores cubanos no existe despre-

(20) *Ibíd.*, p. 21 y 22.

la ausencia de trabajos sectoriales que sustentaban este modelo, la carencia de balances materiales que aseguraban totalmente su consistencia interna y por último — aunque sin duda lo más importante — la ausencia de directivas político-económicas, limitó extraordinariamente el uso del modelo. Sin embargo, los amplios conocimientos y experiencias del autor fueron un factor importante en la formación de los incipientes cuadros económicos de planificación.

A mediados de 1961, economistas de la Junta Central de Planificación y el profesor Charles Bettelheim, en forma paralela formularon dos conjuntos de proyecciones cuyos resultados fueron muy similares, que contenían ya un mayor grado de desagregación por sectores económicos. Los métodos utilizados seguían las técnicas tradicionales de proyecciones de modelos globales utilizando para ellos instrumentos ortodoxos tales como elasticidades, relaciones producto-capital, comparaciones internacionales, etc. A diferencia del intento anterior formulado por Kalecki, estos dos modelos tenían como objetivo alcanzar una determinada tasa de desarrollo del producto nacional, tasa ésta fijada como directiva por el Comité Ejecutivo de la Junta Central de Planificación. Asimismo, se contaban con algunas otras directivas que cubrían aspectos tales como: el volumen de la producción azucarera, el ritmo de la construcción de viviendas, la exportación de minerales y frutas, etc.

Esos tres trabajos, aunque muy valiosos desde el punto de vista metodológico y estadístico, adolecieron de una serie de defectos que impidió su utilización efectiva al nivel concreto de las decisiones diarias. La razón que incidió fundamentalmente en el bajo contenido operacional de los trabajos en cuestión fueron de tipo semejante — aunque de hecho mucho menores — a los que hoy impiden que los trabajos que se realizan en el resto de los países del área sirvan para actuar efectivamente a niveles ejecutivos y adquirir por tanto realidad práctica. En 1960, a solo unos meses del triunfo revolucionario, cuando aún no se había proclamado el carácter socialista de nuestra Revolución y todavía permanecían determinadas posiciones de importancia en manos del sector privado, era sencillamente imposible delinear un verdadero plan integral de desarrollo económico. En aquella oportunidad, lo perentorio era la organización y consolidación del sector estatal, y la actividad diaria relacionada con la transformación acelerada de las relaciones de producción. En esas circunstancias los trabajos de planificación a largo plazo se realizaron en un cierto vacío. Por otra parte, la propia debilidad estadística, la carencia de un número adecuado de proyectos en los cuales sustentar las proyecciones, y la baja organización existente en aquel entonces, conspiraron contra la operacionalidad de dichos trabajos.

Posteriormente, una vez definidas más claramente las enormes posibilidades futuras de la economía cubana e instaurado ya el sistema de planificación anual, a partir de 1962 se realizaron nuevos trabajos tendientes a obtener un plan a mediano plazo que cubriera un horizonte temporal de 3 ó 4 años. Estos trabajos se realizaron en condiciones muy superiores a los anteriores por cuanto la base estadística había avanzado considerablemente, existía ya un buen número de proyectos correspondientes a distintas alternativas de inversión y se tenía una mayor experiencia en el trabajo de planificación. Estos trabajos si bien permitieron ir delineando una serie de cuestiones de importancia, todavía no podían considerarse como adecuados por lo que

Aun cuando la responsabilidad última por la ejecución de estos estudios recae en JUCEPLAN, en los mismos intervienen — de acuerdo con la tónica general del trabajo de planificación a que se hizo referencia en una parte anterior de este informe — los distintos organismos y empresas, así como los Equipos de Investigaciones Económicas de la Universidad de La Habana. Los programas no tienen solamente un contenido sectorial, formando parte de los mismos algunos relacionados con la problemática macroeconómica, así como también otros de índole diferente tales como Relaciones Económicas Internacionales, Investigaciones, Automatización de la Información, etc.

Es decir que la planificación a largo plazo, estrechamente integrada en el sistema de dirección de la economía cubana, no se piensa en términos de un conjunto de técnicas avanzadas aislado de la vida, o de un trabajo muy detallado y completo exactamente definido desde el punto de vista metodológico que lleva necesariamente —por lo menos en esta etapa de nuestro desarrollo— a un trabajo burocrático, vacío y formal. Se trabaja por lo tanto en el análisis alternativo del desarrollo a largo plazo teniendo en cuenta que el objetivo es delinear una estrategia y no elaborar un plan táctico a largo plazo, y que es fundamental asegurar la ligazón entre los planes a largo plazo y las decisiones ejecutivas que se toman día a día.

Puede señalarse pues que desde el punto de vista técnico, la característica fundamental de los trabajos de planificación a largo plazo que se realizan actualmente en Cuba es la de no constituir un sistema derivado de la desagregación de un modelo macroeconómico estructurado alrededor de un instrumental a lo Harrod-Domar, sino basarse en la proyección y concreción simultánea de una serie de programas. Desde el punto de vista "administrativo" —político—, existe una diferencia fundamental. En Cuba se desarrolla un verdadero proceso sistematizado de dirección que permite asegurar que los trabajos a mediano plazo no se aislen del centro de decisiones, por lo que en este caso sí puede hablarse del logro de un contenido operacional.

* * *

En los capítulos anteriores han sido expuestos los aspectos y características más relevantes de los mecanismos de planificación, a corto y largo plazo en Cuba. Alrededor de esas explicaciones se ha vertebrado la tesis de la imposibilidad de aislar la planificación y los instrumentos que le son propios, de un sistema mucho más general y que abarca a ésta.

No cabe duda que el proceso de dirección de la actividad económica requiere y exige la existencia de una fase de planificación. Pero obviamente, la sola existencia de dicha fase no condiciona la operacionalidad de un proceso de dirección. Además de la planificación —en el sentido que se le da a este término en la tradicional teoría de la organización— el proceso de dirección está compuesto por otras fases que como las de organización y control, son inherentes a la dirección de la actividad económica. Y lo que se ha aceptado ya que se requiere como vía para promover el desarrollo económico de los países subdesarrollados, no es una fase de estudios o planes sin una posibilidad real de ser ejecutadas, sino un verdadero proceso de dirección económica que supere las limitaciones y escollos que en las condiciones económicas de los países de bajo nivel de ingreso constituyen un lastre insalvable que impide remontar el proceso de desarrollo. Sin la existencia de una posibilidad real de ejecutar los así llamados planes de desarrollo, éstos no pasan

