

INT-0826



ILPES INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento TP/21

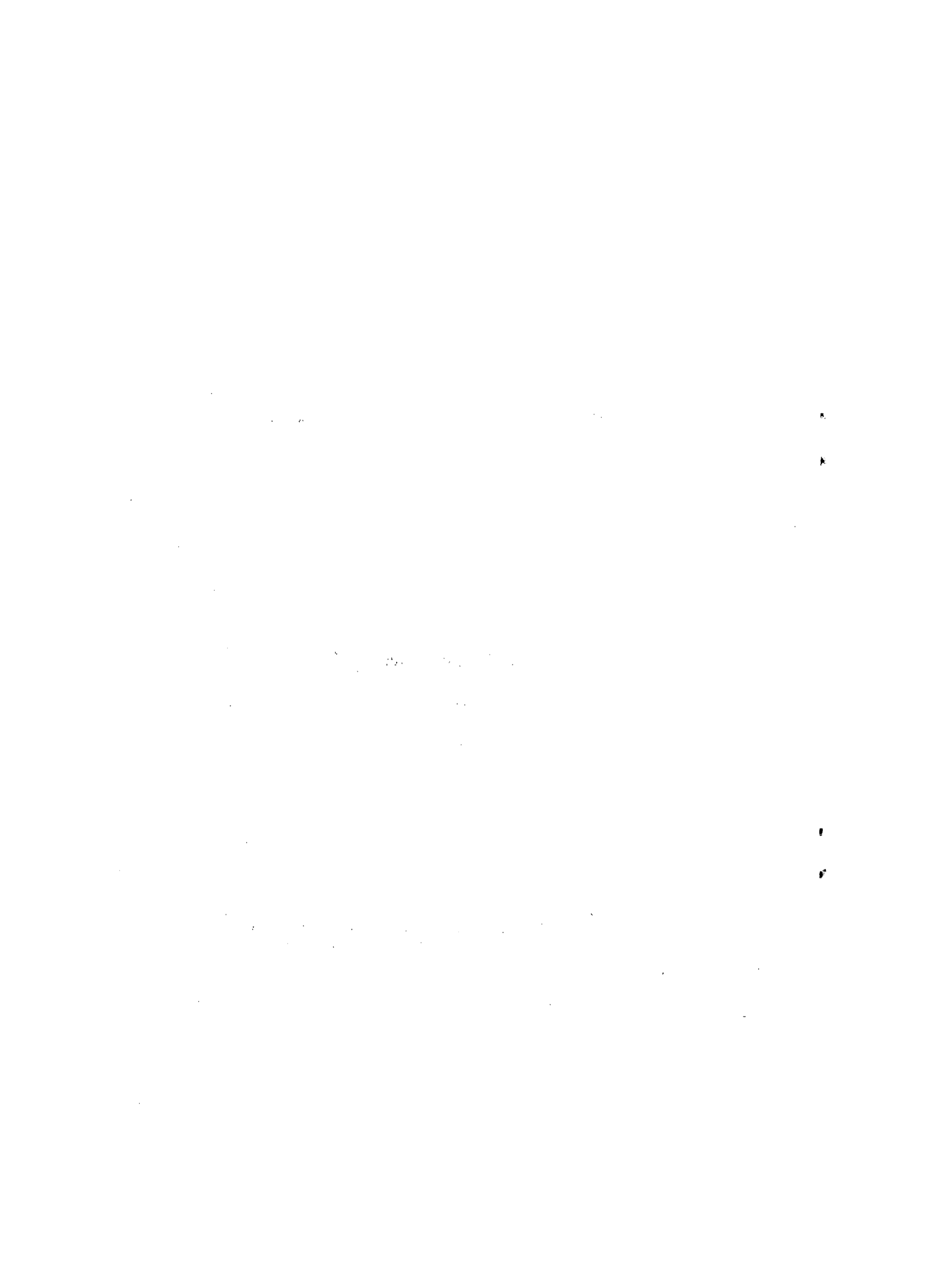


ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION *

Enrique Sierra

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación.

78-6-1096



ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION *

Enrique Sierra

Introducción

Las Bases Doctrinarias y Teóricas de las Técnicas de Planificación.

Planificación Operativa.

Vínculos entre Planificación Operativa y Plan de Mediano Plazo.

La Dialéctica de la Planificación en las Economías Mixtas.

* Este documento es de exclusiva responsabilidad del autor y no refleja necesariamente las opiniones de los organismos a que pertenece y a los que asesora.

1. Introduction

2. Methodology

3. Results and Discussion

4. Conclusion

5. References

6. Appendix A

7. Appendix B

8. Index

Introducción

- I. El Carácter de la Planificación en el Capitalismo.
 - II. Crisis, Conflictos y Cambios Institucionales.
 - III. Funciones y Críticas.
 - IV. Expectativas y Horizontes.
 - V. El Desafío.
- Bibliografía.

I. EL CARACTER DE LA PLANIFICACION EN EL CAPITALISMO

¿Porqué se planifica en el capitalismo? Esta es una pregunta muy pertinente si se toma en cuenta la prédica razonada y emotiva que se hace para descalificar la planificación nacional o macro como técnica social. Se le asocia -junto con la expansión del sector público- a la negación de la libertad y a una intromisión incongruente del Estado en el funcionamiento de los mercados y de las unidades económicas.

Al cuestionamiento se añade la confusión. Con frecuencia se asimila la planificación utilizada en los países capitalistas a la de las economías de dirección central, sea para atacarla o para juzgar su eficacia. Entre ambas planificaciones hay, por cierto, diferencias fundamentales que no admiten equivalencias ni comparaciones.

En los sistemas de dirección central, la planificación es una categoría histórica, social e ideológica. Ha sido instituida después que un proceso revolucionario triunfante llevara a la socialización de los medios de producción y a la destrucción sustantiva de las bases de la economía de mercado. Esta planificación reemplaza al mercado en su función asignadora y, por ende, orientadora de los procesos de intercambio y de producción. Es así esencial para esta clase de sistema; sin la planificación no se logra conformar la dirección central de la economía.

En cambio, la planificación nacional empleada en la economía capitalista no es esencial para ésta. Sus categorías históricas, sociales e



ideológicas fundamentales son la propiedad privada de los medios de producción y el mercado. Estas siguen vigentes, aún cuando el sector público alcance un desarrollo más o menos significativo como productor de bienes y servicios y por tanto como propietario de medios de producción. Ello es así porque el sector público no es sustituto del mercado. Corrige marginalmente su funcionamiento, pero no atenta sus bases; por el contrario, lo regula y lo refuerza cuando por las contradicciones capitalistas cae en crisis. En este contexto la planificación macro aplicada en el capitalismo es adjetiva al mismo; no es sustantiva como en la economía de dirección central. De allí que a diferencia de ésta funcione con cualquier grado de eficacia sin que ello afecte las bases del sistema.

Por lo dicho, tampoco la planificación de la economía de mercado reemplaza al proceso social y político que es la política económica, no obstante que dentro de la confusión aludida se insiste en atribuirle responsabilidades que le son impropias. "La planificación del desarrollo -expresa un informe internacional- es un instrumento para formular y ejecutar políticas coherentes de desarrollo, expresada en términos cualitativos y cuantitativos. Por consiguiente, los fracasos de la planificación son fracasos en la elaboración y ejecución de políticas efectivas. La Planificación considerada como técnica social no es un sustituto de la política de desarrollo" ^{1/}. En ^{suma, es} parte del proceso de política económica y se consustancia en él, pero no puede expresar ni contener lo que dicho proceso no le confiere.

^{1/} Informe del Segundo Período de Sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo del 10 al 20 de abril de 1967.

En la pugna de clases e intereses que constituye el proceso de política económica, se elaboran -conforme a la correlación de fuerzas de los agentes en lucha- decisiones sobre cuestiones de la coyuntura y del largo y mediano plazo; sin embargo, los países capitalistas industrializados han admitido la planificación macroeconómica como una técnica de programación de corto plazo para corregir la coyuntura. Su función se limita al diagnóstico de ésta, al pronóstico de la misma y a las políticas monetaria y presupuestaria para lograr el equilibrio global, influyendo más en la demanda que en la oferta. En ese contexto la planificación nacional se admite con la premisa de respetar las tendencias sociales y económicas que trascienden la coyuntura, que se supone emergen del libre funcionamiento del mercado y del desenvolvimiento social.

P e r o, la planificación pensada y ensayada en las economías capitalistas subdesarrolladas o en desarrollo nació y ha evolucionado vinculada a la crisis estructural de éstas. Su cobertura va más allá de lo estrictamente económico y del equilibrio global; comprende intenciones reformistas de las estructuras económicas; se compromete con cambios institucionales y con amplios objetivos sociales, remodelando con ello los mercados. La coyuntura y el equilibrio en el corto plazo también son tópicos de sus funciones, pero sometidos a las concepciones más amplias de los cambios estructurales y de las estrategias para romper el subdesarrollo. He aquí una concepción de planificación distinta a la admitida en el capitalismo industrializado, que se escapa de los moldes de la llamada programación; pero, no por ello deja de ser "planifi-

cación en el capitalismo". Su inspiración siempre ha sido, dicho descarnadamente, pasar del subdesarrollado al desarrollado dentro del modelo capitalista.

II. CRISIS, CONFLICTOS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

Observada con este prisma, pueden explicarse las singularidades de la planificación nacional utilizada en los países capitalistas. Planificar el desarrollo del capitalismo es, ante todo, una contradicción con la esencia individualista de éste. La economía de mercado se concibe, al menos en teoría, como un sistema que garantiza la libertad individual y el control del poder económico a través de la competencia. De ahí que el capitalismo industrializado ni siquiera se haya comprometido con el vocablo planificación -entendida en términos macro- y que haya preferido el de programación para designar la política compensatoria ejercida sobre la coyuntura, antes aludida. Sólo recientemente, con motivo del debate de planificar o no a esas economías a mediano y largo plazo, se ha reconocido que de hecho se ha empleado la planificación "desde hace muchos años" ^{1/}. No es extraño que esta confesión y tal controversia tenga lugar en medio de la más grande crisis capitalista después de los años treinta.

La planificación, así como las mayores responsabilidades económicas y sociales del Estado, ha penetrado el capitalismo sobre el anca de sus crisis, sobretodo después que la economía de dirección central

^{1/} Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Economía (ANE) de 1975.

probó ser factible y capaz de extenderse por amplios territorios. La teoría y política keynesiana ganó vigencia con la crisis del treinta, que dramatizó repentinamente las posibilidades de un colapso general del sistema, en circunstancias que la economía soviética, no obstante sus dificultades, no fue arrastrada por el paro ni por la caída del ingreso.

La Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción europea, brindó en los años cuarenta la oportunidad de contrastar el vigor de las economías de dirección central. La respuesta occidental fue el Plan Marshall y los planes nacionales de los países europeos capitalistas. El triunfo de la revolución china y la instauración en el decenio del cincuenta de su economía colectivista, hizo recurrir a la planificación nacional como técnica de apoyo a la protección e ingente asistencia financiera de los Estados Unidos de Norteamérica y de los organismos financieros supranacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario, a la India y a los países del área asiática influenciada por China Continental. De la misma manera, en los años sesenta, después que Cuba socializara su economía y se adhiriera al bloque soviético, la política de Alianza para el Progreso auspiciada por los Estados Unidos para América Latina demandó de los países la formulación de planes nacionales.

El movimiento de liberación e independencia de los territorios coloniales posterior a la Segunda Guerra Mundial y que culminó con la derrota norteamericana en Vietnam, trajo nuevas complicaciones y crisis a las metrópolis, que se sumaron a las reivindicaciones de sus pueblos por mejores condiciones de vida, a las sucesivas ondas recesivas que condujeron a la destrucción del sistema monetario internacional

y a la prolongada recesión con inflación del actual decenio. Todo ello en el contexto de un permanente desarrollo de las fuerzas productivas, más veloz que el mejoramiento de las condiciones sociales requeridas para evitar el desempleo y la capacidad ociosa de los establecimientos productores.

El conjunto de los acontecimientos citados -actuando unos detrás de otros o varios de ellos a la vez- han tornado extremadamente compleja la economía política del capitalismo industrializado, empujándolo a cambios institucionales. Después de la gran depresión de los años treinta, la constante ha sido el fortalecimiento del Estado, el que ha conformado el aparato productor y administrador que es el actual sector público. Su función ha sido regular la economía para evitar y superar las recesiones, y arbitrar el conflicto social sin deteriorar las bases del sistema. Paralelamente, por el lado empresarial, la evolución económica ha conducido a una creciente concentración e internacionalización del capital, cuya máxima expresión es el poder nacional e internacional, en lo económico, financiero y político de las grandes corporaciones transnacionalizadas.

En el mundo subdesarrollado, la crisis permanente en que se desenvuelven los países con economías de mercado y sus peligros de revolución social, indujeron a trasplantarle esa nueva figura del Estado moderno, no obstante lo contradictorio que resulta la presencia de un sector público amplio en medio de un capitalismo doméstico incipiente. La clase empresarial, incapaz de asumir la conducción del desarrollo, admite al sector público y recoge de él los frutos de su gestión productiva y de

acumulación. Es esta la condición general de los países latinoamericanos y del caribe (con excepción de Cuba, naturalmente), en que no obstante la ideología contraria a las funciones económicas y sociales del Estado, incluyendo, por cierto, la de los propios gobernantes, el sector público se expande y diversifica.

III. FUNCIONES Y CRITICAS

Un vasto sector público, encargado de múltiples funciones, reclama por sí un método que le de coherencia a su quehacer, siempre que el conflicto social y de intereses se lo admita. Esa es la razón más elemental de la planificación en las actuales economías capitalistas industrializadas y en desarrollo. Indicarle un norte al proceso socio-político de la política económica, centrando la pugna de clases e intereses en una dirección, atenuando el grado de anarquía del proceso, es el rol inmediato de los planes. Traducir en objetivos y metas el programa político del gobierno, y darle una estrategia consistente es la tarea inmediata de los trabajos de planificación durante un período gubernamental. Ayudar a explicitar una estrategia de acción y una política coherente de objetivos, aunando fuerzas sociales y creando conciencia para romper el estadio del subdesarrollo es la función que trascendiendo la temporalidad de una administración se aspira cumpla la planificación nacional en los países de la periferia capitalista.

¿Ha desempeñado la planificación macro estas funciones? ¿Será capaz de satisfacerlas en el futuro? El sentimiento más inmediato del hombre de la calle, de administradores públicos, cientistas sociales y

políticos es de un gran escepticismo, inspirado en la vivencia de las cuestiones sociales, económicas, políticas o administrativas tratadas o resueltas insatisfactoriamente.

El balance de los planes formulados en los países capitalistas subdesarrollados o en desarrollo es -por otra parte- más negativo que exitoso. Las fallas son innumerables. Los planes se formulan -se acusa- pero no se cumplen, no se instrumentalizan; se diseñan por un lado y la política económica va por otro; no son realistas ni prácticos; son insinceros o demagógicos; no los entienden los políticos ni la burocracia pública, no son participativos y carecen de apoyo social; no tienen suficientes especificaciones para ser aplicados, no se les lleva a un adecuado nivel de programas ni de proyectos, o simplemente carecen de éstos; no se les controla ni evalúa, se les abandona prontamente y se transforman en documentos que nadie consulta ni a nadie motivan.

La crítica más radical denuncia que representan y defienden los intereses de las minorías, de grupos selectos, que ayudan a mantener el status y que no consustancian esfuerzos ni políticas desarrollistas. Los más conservadores, por su lado, los rechazan por intervencionistas, los consideran inoperantes y una amenaza para el desarrollo de la iniciativa privada. Los poderes económicos y políticos internacionales simplemente no creen en ellos.

La administración pública no está preparada para la planificación y no es capaz de coordinar la ejecución de los planes, es otra afirmación corriente, junto con aquella que no existe la información necesaria, que

las estadísticas son inadecuadas o no confiables, a lo que se añade las deficiencias del diagnóstico y de las técnicas o modelos de proyecciones, de los cuales se dice que responden a las teorías y problemas de los países industrializados y por ende no son aptos para los países en desarrollo.

Una cuarta línea de cargos son las relacionadas con el aparato o sistema técnico burocrático encargado de los planes. Se le acusa de inoperante, de no tener poder, de estar mal ubicado en el sistema público, de ser demasiado teórico y de no vincularse con los entes operativos. En este aspecto pueden acotarse las permanentes quejas de los planificadores en el sentido que no se les comprende ni se les apoya, que encuentran en el sistema político y en la administración más dificultades que cooperación, que no se siguen sus recomendaciones, que se les excluye de las más importantes decisiones de la política económica y que no les dota de capacidad operativa.

En las frecuentes reuniones internacionales que se celebran sobre el tema - conferencias, seminarios, congresos, etc. - el escrutinio de problemas que enfrenta la planificación nacional es más o menos el mismo en todos los países. Siempre se concluye que se ha logrado algún progreso, pero a decir verdad, se necesita valor para no desalentarse. En América Latina y el Caribe el desaliento es mayor desde que empezaron a campear los argumentos mediatizadores o contrarios a la planificación nacional, inspirados en el retorno a la doctrina liberal y empresarial que ostentan los gobiernos de fuerza.

IV. EXPECTATIVAS Y HORIZONTES

Lo más interesante al mismo tiempo que contradictorio respecto a esta clase de planificación es que tanto el capitalismo industrializado como el de la periferia no la abandonan. La conciben -eso sí- menos enfática que en el pasado y relativisan más su potencialidad conductora de la economía. El debate iniciado en los Estados Unidos sobre la opción de la planificación nacional está dejando en claro, por otro lado, su inevitabilidad en el país que más reacio se ha mostrado a la misma: "Los Estados Unidos derivan hacia la planificación económica.... A mi entender, ya no es posible negarla" ^{1/} ha declarado el economista R. L. Heilbroner, conservador y admirador de Adam Smith.

La vigencia y el horizonte de la planificación macroeconómica y social del capitalismo desarrollado, se sustenta en la misma causalidad de su apareamiento y evolución: el conflicto social y las crisis agravadas hoy por la transnacional y la menor elasticidad del sistema para mantener el empleo pleno y la estabilidad.

La prolongada crisis de recesión e inflación combinada del actual decenio, ha puesto al descubierto graves fallas estructurales del capitalismo industrializado, las contradicciones intrínsecas de su modo de producción y la agresividad destructiva de la competencia oligopólica.

^{1/} Robert L. Heilbroner. "La Planificación de la Economía Nacional: Su necesidad", paper publicado en The New York Times Magazine, y reproducido en la Revista Perspectivas Económicas N° 15 del II Trimestre de 1976.

Las dificultades técnicas de la planificación provienen, además de la inconsistencia teórica y metodológica con que se enfrentan el trabajo de diseño y ejecución de planes. La contradicción social e ideológica intrínseca que lleva la idea de planificar el capitalismo a nivel macro se manifiesta en una amplia brecha teórica y metodológica, que reclama comprensión y esfuerzos para salvarla. Uno de los derroteros seguidos al efecto, especialmente en las universidades y centros académicos, ha sido inquirir en las técnicas de la planificación de las economías de dirección central criterios y métodos, iniciativa que ha incorporado una notable ilustración sobre ese tipo de planificación y ha estimulado, sin dudas, la imaginación. Pero hay que reconocer que ese camino no lleva a soluciones relevantes, por el simple hecho que se trata de métodos, teorías y criterios que responden a otro modo de producción.

No hay alternativa más genuina que la elaboración de planes, los esfuerzos por implementarlos, la investigación de las realidades en que se planifica y de las experiencias, buenas o malas, de los planes, además de la crítica consistente. Así como para el capitalismo industrializado, la política compensatoria ha sido la mayor fuente de inspiración del análisis económico del último medio siglo; en la periferia capitalista los intentos por planificar el desarrollo son una oportunidad de enriquecer el acervo teórico y metodológico de la Economía Política.

En medio del mayor progreso tecnológico de las últimas décadas, se engendró e irrumpió^{en} el escenario internacional la nominada "stagflation", la destrucción del sistema monetario, el retraso y la pérdida de ventajas en la competencia internacional de ramas industriales de los Estados Unidos, como la del acero y de manufacturas livianas que reclaman mayor protección que la hasta ahora recibida, la baja productividad relativa de amplios sectores de las economías inglesa y francesa, entre otras, y la guerra monetaria más despiada en que han caído las potencias capitalistas para redistribuirse los mercados y proteger sus industrias menos competitivas. El pronóstico que para el resto del siglo hacen los economistas del capitalismo es alarmante. Preveen una desocupación e inflación el doble o más alta de la de los decenios pasados, un desmejoramiento relativo del standard de vida de la población y de un mayor esfuerzo individual, además de un endeudamiento extraordinariamente grande de los países subdesarrollados y, por cierto, menos opciones de desarrollo.

A este panorama se agrega, lo que Hugh Stepheson ha nominado "la inevitable colisión" entre el poder de las empresas multinacionales y el poder del Estado. ^{1/} Desde hace un cuarto de siglo empresas o corporaciones nacionales se internacionalizaron, y con el acrecentamiento de poder económico-financiero y tecnológico a escala internacional que han logrado, se alzan como gigantes económicos y po-

^{1/} "La inevitable colisión. Empresas Multinacionales versus Estado", Hugh Stepheson. Editorial Pomaire.

líticos compitiéndole el poder al Estado, al movimiento sindical y la masa consumidora, al extremo de hacer cada vez más anacrónica la acción estatal y del sindicalismo circunscrita al ámbito nacional.

Dentro de estas nuevas tendencias, la planificación macroeconómica y social del capitalismo desarrollado será, con toda probabilidad, un expediente más demandado que en el pretérito. Si la transnacional planifica, el Estado tendrá que planificar aún más; tanto más cuanto mayor es su compromiso político. En el capitalismo democrático, el dilema del Estado -en las condiciones actuales- es dramático, ya que si bien tiende a identificarse con el capital, no puede desprenderse de su genesis popular. En la democracia burguesa, puede gobernarse con y para el capital, pero los gobiernos son elegidos por el pueblo. La única forma de alcanzar una exacta y absoluta identidad entre Estado y capital -y que por tanto el primero se someta plenamente al poder de las transnacionales- es suprimiendo el voto popular. Esta es la opción que enfrentan y de la cual son responsables los demócratas y socialdemócratas de los países industrializados;

En la periferia capitalista la "colición" se diluye por el avasallamiento que son objeto el Estado y el magro capitalismo local por la transnacional. Además, el subdesarrollo es una crisis permanente que mantiene a los gobiernos en una constante debilidad e inestabilidad. El pauperismo de las masas, la falta de expectativas económicas, el contraste en el consumo y en la distribución de la riqueza, el dominio foráneo, la concientización de las mayorías y del intelectualismo no les

dan tregua. Son gobiernos en crisis, siempre expuestos a presiones, a la velocidad de la transnacional y de la política de las potencias dominantes, a la conjura interna y externa, al terrorismo, a los movimientos gremiales, a la explosión popular.

Los cambios ocurridos en el carácter de la inversión foránea, han exacerbado la incertidumbre y el riesgo de los gobiernos de la periferia. En efecto, el antiguo modelo de enclave, de inversión concentrada en la explotación de materias primas, exigía una mayor estabilidad política y económica. Resultaba de interés para los propietarios externos de las minas o plantaciones, procurarles estabilidad al gobierno y al sistema político anfitrión, mientras tuvieran la garantía de producir y exportar las riquezas naturales, de rescatar el valor de sus inversiones y de percibir una elevada tasa de ganancia. Los acuerdos entre inversionistas competidores eran más duraderos y las dificultades con el sistema político más distanciadas.

Después que las nacionalizaciones se generalizaron y que los estados han asumido los riesgos de las explotaciones, y después que la inversión de enclave se mudó por la transnacionalizada, la competencia entre transnacionales y el tratamiento de éstas con los gobiernos y el sistema político local, se ha hecho notablemente fluído.

La inversión de la transnacional es propensa a dispersarse por los diversos sectores de la economía doméstica, buscando y aprovechando todas las oportunidades de negocios y clases de operaciones

bajo el postulado de inversiones lo menos abultadas posibles, fáciles de liquidar y rendidoras de utilidades elevadas, prontas y seguras.

Esas características animan la competencia oligopólica y, por ende, la lucha entre las corporaciones para penetrar y dominar las áreas de negocios que les ofrece un país periférico. En estas circunstancias las motivaciones de cada corporación multinacional para tratar con los gobernantes y darles apoyo son más puntuales y transitorias, a la vez que más conflictivas, ya que la acción de la transnacional va destruyendo al empresariado criollo, desintegrando la economía, mudando las características de las relaciones de producción, introduciendo técnicas y procedimientos que generan conflictos y situaciones indeseables. La estabilidad de los gobiernos y de los países queda sujeta así a la dinámica de estos nuevos gigantes imperialistas.

A los gobiernos les es más urgente, entonces, formular esquemas de política económica que les ayuden a orientarse en la fluidez que les rodea. La planificación nacional les aparece, de nuevo, como un método útil; sin embargo, su misma inestabilidad, la oposición ideológica que la propia transnacional incentiva y los conflictos que ésta crea, hacen más difícil planificar.

V. EL DESAFIO

Discutir las dificultades de la planificación macro-económica y social de los países capitalistas en desarrollo, desentendiéndolo sus implicaciones técnicas y explorando ideas y actitudes que informen nuevos criterios de trabajo, es ^{tópico} que aún está lejos de agotarse.

La planificación nacional y sus deficiencias ha sido ampliamente debatida, pero con una fuerte inclinación a considerarla como una técnica controvertida, de relativa eficiencia, no obstante que los organismos internacionales que más la han difundido y apoyado en América Latina y el Caribe -CEPAL e ILPES- han advertido reiteradamente sobre su contenido íntimamente vinculado a la política y problemas del desarrollo.

Las causas ^{por las cuales} la planificación ensayada en la región no da los resultados esperados y que padezca de tantas deficiencias, como las enunciadas más arriba, se localizan más allá de las estrechas fronteras técnicas y de la voluntad de la administración pública y de las Oficinas o Sistemas de Planificación. A juzgar por las críticas más difundidas, no ha sido suficiente la argumentación que la asocia como técnica a la política de desarrollo. Ha faltado una elaboración para demostrar que tanto esa política como la planificación forman parte del amplio y complejo proceso social y político que es la política económica.

Con estas sugerencias no se trata de fomentar un cómodo optimismo en torno de la planificación del capitalismo; se trata ante todo, de objetividad. Que el capitalismo pretende incorporar la planificación macro es una realidad, un rasgo característico de su actual estadio, que conlleva, según se dijo, una contradicción. El desafío consiste en desarrollar críticamente esa contradicción en todos sus dimensiones -sociales, económicas, políticas, teóricas, doctrinarias- hasta arribar a la síntesis de transformar su contenido sustantivo para llegar a planificar conforme a las necesidades humanas, colectivas e individuales, y no en función de las rentabilidades y privilegios de unos pocos.

BIBLIOGRAFIA

- Varios Autores "La Planificación del Desarrollo en América Latina", selección de Eduardo García D'acuña. Edit. Fondo de Cultura Económico.
- Everett E. Hagen y otros "Planeación del Desarrollo Económico" Edit. Fondo de Cultura Económico.
- W.A. Lewis "Teoría de la Planificación Económica". Edit. Fondo de Cultura Económico.
- Naciones Unidas "Planificación del Desarrollo". Documentos 64. II B.3; 67-II. B.14; y 65-II B.3
- C.I.A.P. "El Estado de la Planificación en América Latina".
- A. Waterston "Planificación del Desarrollo: Lecciones de la Experiencia". Edit. Fondo de Cultura Económico. 1969
- F.H. Cardoso "Aspectos Políticos de la Planificación".
-

- J. Medina Echavarría "Discurso sobre Política y Planeación" Editorial Siglo XXI.
- J. Ahumada "La Planificación del Desarrollo" y Notas para una Teoría General de Planificación". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, (IV, N° 4-5), marzo 1966.
- G. Lange "Economía Socialista y Planificación Económica". Edit. Rodolfo Alonso. "Ensayos sobre Planificación Económica". Edit. Ariel.
- C.D. Goodwin La Planificación de la Economía Nacional: Repaso de su Historia", publicado por The Chamber of Commerce of the United States. 1/
- Henry C. Wallich "La Planificación de la Economía Nacional: La Argumentación" 1/
- Robert L. Heilbroner "La Planificación de la Economía Nacional: Su Necesidad" paper publicado en The New York Times Magazine. 1/
- Murray L. Weidenbaum "La Planificación de la Economía Nacional: El Peligro". 1/

1/ Texto publicado en Castellano en Revista Perspectivas Económicas N° 15 del III Trimestre de 1976, bajo el título "El Debate de la Planificación en los E.U.A."

- Allan G. Gruchy "La Planificación de la Economía Nacional: Perspectiva Mundial". 1/
- Federico J. Herschel "Política Económica". Edit. Siglo XXI.
- Raúl Prebisch "Crítica al Capitalismo Periferico", y hacia qué?. Revista de la CEPAL I Semestre.
- José Medina Echavarría "América Latina en los escenarios posibles de la distensión "Revista de la CEPAL. II Semestre 1976.
- Jozef Pajestka "Mecanismos para la Formulación y Ejecución de Planes". Paper Revista de Comercio Exterior.
- A. Gamble y P. Walton "El Capitalismo en Crisis; la inflación y el Estado" Editorial Siglo XXI.
- W. Leontief y otros "El futuro de la Economía Mundial" Editorial Siglo XXI.
- Paul Barán "La Planificación del capitalismo industrializado", paper .

1/ Texto publicado en Castellano en Revista Perspectivas Económicas N° 15 del III Trimestre de 1976, bajo el título "El Debate de la Planificación en los E.U.A."

Las Bases Doctrinarias y Teóricas de las
Técnicas de Planificación

- I. Las Bases Sociales y Doctrinarias de las Técnicas.
- II. Las Bases Teóricas de las Técnicas.
- III. Conclusiones.

LAS BASES DOCTRINARIAS Y TEORICAS DE LAS TECNICAS DE PLANIFICACION

La Planificación Económica y Social no podría entenderse en todos sus alcances sin referirla a la organización del Sistema Económico, a las funciones y responsabilidades que en el sistema le caben al Estado y sin vincularla al proceso de política económica. De otro lado, no hay que perder de vista que en la organización de la economía y en la administración del Estado, los elementos doctrinarios y las fuerzas sociales y políticas en que las mismas se sustentan son fundamentales y constituyen las fuentes motoras de la gestión pública.

I. LAS BASES SOCIALES Y DOCTRINARIAS DE LAS TECNICAS

La evolución de la economía capitalista ha conformado un tipo de sistema mixto, caracterizado por las funciones esenciales que el Estado cumple en la organización y funcionamiento de las actividades y de la sociedad. En efecto, el Estado realiza funciones insustituibles en la formación y distribución de la producción, en la inversión y el financiamiento, con lo cual influye directamente la formación y distribución del ingreso y de la riqueza. Dentro de esta condición general y básica de los sistemas mixtos cabe, sin embargo, una amplia variedad de grado y de formas de participación del Estado, que son las que en definitiva consustancian la planificación económica.

Por este hecho, no es admisible generalizar en tesis sobre las técnicas de dichas materias. Ello se hace más patente cuando se considera la relación entre la planificación y política económica.

La política económica es, de facto, la manifestación concreta y específica -con todos sus alcances e implicaciones ideológicas- de intereses empíricos y de posiciones de fuerza en la praxis de la economía. La sucesión de actos que comprende la política económica es un proceso de toma de decisiones que, como lucha social y política, se da en torno de la definición y administración de los instrumentos o normas empleadas para regular el desenvolvimiento de las actividades económicas. El Estado viene a ser el centro de gravedad de dicho proceso, ya que a través de las instituciones y órganos que lo conforman se legitimizan y administran tales normas o instrumentos. Estos llevan implícito costos y beneficios sociales, mayores o menores restricciones y oportunidades para las diferentes clases o grupos sociales o de intereses afines.

Resulta esencial, entonces, para las clases o grupos en pugna copar y controlar todos los órganos del Estado, o al menos los más decisivos en la política económica.

Dentro de este contexto, la planificación -en los sistemas de economía mixta- es un método empleado por el Gobierno para conferirle mayor racionalidad y sistematización a la política económica resultante de la lucha social y política. Es así, la prolongación -en forma de método y de procedimientos- de los grupos que logran copar los principales centros de decisión y de administración del Estado. Su contenido refleja los intereses más inmediatos y las motivaciones que a más largo plazo tengan dichos grupos. Su eficiencia y su perfeccionamiento depende de la necesidad que el o los grupos de mayor poder tengan para racionalizar la preservación y prosecución de sus intereses a través de la política económica.

En consecuencia, la planificación en sus rasgos fundamentales consustancia la ideología y los intereses prácticos de los sectores que mayor control ejercen sobre el Estado. Por lo mismo, las técnicas de que haga uso se enmarcarán en esa condición fundamental.

En gran medida es a causa de este hecho que el empleo de la planificación en los países latinoamericanos de economía mixta, ha tenido lugar dentro de una intensa controversia, que su desarrollo se ha limitado a planes globales y otras manifestaciones generales menos específicas, que sus efectos prácticos en la propia administración pública sean escasos o nulos y que no se hayan formado sistemas de planificación más orgánicos y efectivos para superar las manifestaciones del subdesarrollo que el diagnóstico intelectualizado ha detectado.

Por lo dicho, las técnicas empleadas en cada etapa de la formulación y aplicación de los planes tienen implicaciones doctrinarias y sociales. El diagnóstico es, en el fondo, una evaluación del comportamiento económico y social de los grupos nacionales y foráneos con mayor riqueza y poder dentro del sistema en función de los objetivos desarrollistas; la formulación de la estrategia y la definición y cuantificación de los objetivos y de sus prioridades, lleva implícito -además de las conclusiones del diagnóstico- una elección de los grupos que se tiende a favorecer con la expansión de las fuerzas productivas; la ejecución significa elegir y aplicar instrumentos de política económica consecuentes con las conclusiones que aportó el diagnóstico, con los procesos críticos y de acuerdo a los objetivos que determina la fase anterior. El control y evaluación mide y califica la consecuencia y la intensidad con que el gobierno actúa

en la prosecución de los objetivos, así como la magnitud de los escollos que tienen que salvarse en la ejecución.

Del mismo modo resulta trascendente la cobertura económica, espacial y temporal de los planes y su especificidad. Un plan de prospectivas no tiene más motivaciones que la de los agentes con más conciencia de la problemática social del futuro más lejano; un plan global de mediano plazo, si bien motiva a un grupo mayor de agentes resulta menos conflictivo que un plan de corto plazo. De igual forma, un plan nacional con variables agregadas provoca menos reacciones que uno con especificaciones sectoriales y regionales, o del que contiene políticas específicas para distribuir progresivamente el ingreso y la riqueza o para estabilizar el nivel de precios.

Estas circunstancias explican porqué la planificación en los países mixtos de América Latina ha quedado circunscrita a la formulación de planes globales de mediano plazo, o de planes sectoriales o regionales independientes unos de otros y del plan global; porqué es casi desconocida la planificación anual operativa y porqué la técnica de presupuesto programa se detiene en la etapa de la evaluación de los gastos públicos específicos. Así mismo, explican la ausencia absoluta de experiencias en control y evaluación de los planes formulados, como de sistemas de planificación con una efectiva participación de los sectores sociales más amplios y representativos, como son el trabajo, el capital, los pequeños propietarios, los profesionales y los consumidores.

II. LAS BASES TEORICAS DE LAS TECNICAS

Las fuentes de las técnicas de planificación son las teorías económicas; pero, éstas responden a los fundamentos ideológicos de los sistemas socio-políticos. En síntesis, la teoría económica no ha sido hasta ahora más que una forma de darle racionalidad a los postulados doctrinarios del orden prevaleciente. Muchos testimonios se pueden citar en apoyo de esta afirmación, basta mencionar a Johan Akerman 1/. "La economía clásica se inspira, en primer lugar, en la concepción del derecho natural, según la cual el análisis puramente lógico basta para poner en evidencia todo lo que se pueda relacionar racionalmente a un concepto. Dicha economía clásica no considera más que las relaciones de magnitud características del orden natural de forma euclidiana, pretendiendo englobar así, en un mismo sistema de coordenadas, los cálculos, la descripción del fenómeno económico -es decir, del contenido del orden natural- así como las normas de políticas económicas que debieran realizar dicho orden" 2/.

La teoría económica neoclásica, por otra parte, reforzando sus vínculos doctrinarios con el capitalismo en desarrollo, ensalsa el individualismo y el subjetivismo del quehacer económico. Aunque estremecidos por la crisis de los años treinta de este siglo y por la arquitectura teórica del Keynesianismo, sus principios no han logrado perder su pretensión de racionalizar la justificación de un sistema capitalista interna-

1/ Estructura y ciclos económicos. Editorial Aguilar, Madrid 1960.

2/ Op cit., página 4.

cional, ahora abiertamente oligopólico y desarrollado en su más alta expresión financiera. "Los modelos de cálculos son, en la teoría económica contemporánea, esencialmente micro-económicos: conciernen a los empresarios o a los consumidores privados. Sin embargo, se han efectuado también cálculos concernientes a un Estado completo, pero hasta ahora dichos cálculos no han alcanzado nunca un grado de racionalidad suficiente para llegar a ser modelos teóricos"... "se hace evidente que es indispensable tomar en consideración la estructura económica y política para una teoría de la planificación económica, si se desea aportar con ella algo nuevo y valioso a la economía política" 1/.

Suponiendo que las sociedades se comportan conforme a lo explicado por las teorías del mercado competitivo, se ha construido el sistema de cuentas nacionales y el método del ingreso nacional, así como el registro de las corrientes económicas y financieras con el exterior, los balances de las corrientes monetarias y, entre otros métodos más, la estructura de los índices de precios. La estructura formal y la metodología del presupuesto fiscal se inspira en la concepción de un estado neutral dentro de un sistema liberal, lo mismo que la clasificación corrientemente empleada para los impuestos, y hasta la propia idea de sector público todavía es un concepto en evolución que no ha encontrado su tratamiento metodológico más apropiado. Otro tanto puede decirse de las técnicas y recursos metodológicos más recientes relativos a la asignación de recursos tales como la teoría de los juegos, la investigación operativa, la programa-

1/ Op cit., página 6.

ción lineal, los análisis de costos y beneficios, la aplicación de la simulación, así como la frondosa familia de modelos de crecimiento. Aún cuando estos aportes y metodologías pudieran considerarse -como a menudo sucede- de estrictamente técnicas y a-ideológicas, la verdad es que ellos han surgido buscando la maximización de los beneficios de la empresa o del consumidor individual en un sistema de precios dominado por el monopolio u oligopolio moderno, sobre la base de supuestos y parámetros sujetos a la proposición de fines múltiples y medios escasos en que el economista o analista no debe calificar los primeros. Como la información básica con que trabajan estos métodos es proporcionada por el sistema de las cuentas nacionales o del presupuesto fiscal o por las estadísticas del sistema de precios o los balances monetarios, su sesgo, a los fines de la planificación de las economías subdesarrolladas o en desarrollo, es aún mayor.

Pero lo más trascendente es la circunstancia que esta teoría y sus métodos correspondientes han sido elaborados en los países capitalistas industrializados al tenor de los problemas de sus economías. De ahí que su empleo y su enseñanza "a ciegas" en los países subdesarrollados o en desarrollo -es decir, sin una profunda comprensión e interpretación de sus alcances y limitaciones- crea una condición enajenante, puesto que dichos métodos y teorías están estructuradas para responder a cuestiones de otras realidades. Así como la formulación de un plan de objetivos a base de coeficientes obtenidos por correlación no sería otra cosa que repetir las tendencias del pasado, el empleo sin severas revisiones de aquellos métodos es pretender un comportamiento de la economía y de la política económica típico de un sistema mixto industrializado.

III. CONCLUSIONES

La conclusión a que se llega es, sin duda, dramática. La economía subdesarrollada carece de un acervo teórico propio y por ende de métodos apropiados, no obstante los esfuerzos realizados en los últimos tres decenios. Las bases de la economía moderna y del cálculo económico del sistema de mercado se han venido cultivando por más de dos siglos. Sus aportes, sin lugar a dudas, son valiosos antecedentes y es indispensable su conocimiento y dominio; pero como base teórica y metodológica para los países subdesarrollados no tienen la vigencia que se les atribuye ni pueden sustituir las creaciones que deberían surgir del análisis profundo de la problemática de estos países,

Es en este contexto en que se plantea la cuestión de las técnicas de planificación. La primera conclusión es que estas no surgen sin desarrollar el conocimiento y la teorización sobre el subdesarrollo y sobre la economía nacional en particular. Aún cuando para los más pragmatistas los problemas de dichos países ya están identificados y lo que falta es actuar consecuentemente, la verdad es que el tema está lejos de agotarse, tanto en sus causalidades como en sus aspectos teleológicos. Lo más singular, además, es que los mayores estudios se continúan haciendo en los países industrializados. La respuesta que cabe es el fomento de las investigaciones teóricas, metodológicas y factuales de la economía en todas sus manifestaciones, tanto para satisfacer las motivaciones propias del conocimiento en sí, como para aportar soluciones y técnicas a los problemas de la política económica y por tanto de la planificación.

Esta respuesta exige dos requisitos imprescindibles. Uno es la confección, perfeccionamiento y publicación oportuna de estadísticas, censos y de toda clase de datos e informaciones de manera que los investigadores y analistas puedan disponer fácilmente de ellos. El otro es la revisión de los programas de estudios y de formación teórica y práctica de los economistas, planificadores y administradores. La racionalidad de los pensa es indispensable si se desea elevar la capacidad creadora de los educandos en teoría, en método y en técnicas y si se pretende garantizar que estos dominen y se compenetren de la problemática nacional.

En cuanto a las técnicas de planificación, su desarrollo está sujeto a las motivaciones que induzcan a la planificación económica y a la trascendencia que se le confiere en la formulación y administración de la política económica. Un sistema de planificación orientado sólo a satisfacer las exigencias más inmediatas de confeccionar planes globales de mediano plazo, no dará lugar a crear técnicas ni a investigar el comportamiento de la economía ni de la política económica. Como es difícil que la Universidad, por su función misma, se compenetre e identifique con los problemas prácticos que presenta la planificación, el mismo sistema de planificación podría suplir esa falta con un instituto o taller de investigaciones y de desarrollo permanente del diagnóstico nacional y de las técnicas que se requieren en todas sus etapas. Dicho taller capacitaría, además, el personal necesario para las distintas tareas de planificación. Otro tanto, es válido para las agencias responsables del presupuesto, de las cuentas nacionales, de las estadísticas económicas, del registro y tratamiento de las corrientes monetarias, del comercio y financiamiento externos, de los

precios, remuneraciones, impuestos y de la política y planificación de los sectores y regiones. Una red de pequeños centros especializados en estudios teóricos y metodológicos de los aspectos más importantes de la política económica y de la planificación, adheridos y dependientes de las reparticiones públicas responsables de los mismos, pueden constituir la base más sólida y genuinamente nacional de la creación de técnicos y de formación de personal especializado en esta área de la administración, a la cual la Universidad le debería aportar el desarrollo de la teoría, las bases del método y la comprensión histórica de la problemática económica y social del país.

Por otra parte, la difusión de la teoría, del método y del conocimiento factual de la economía, requiere de un sistema de comunicaciones que actúe permanentemente vinculado con los centros de investigación, y de formación de profesionales. La cobertura de los planes y el grado de participación que posea el sistema de planificación son la base más genuina de la difusión de sus técnicas, lo que por demás es su responsabilidad en cuanto a la administración pública se refiere.

Por todo lo analizado en cuanto a los contenidos doctrinarios de la política económica y de la teoría y metodología de la economía, la transferencia internacional de técnicas o de procedimientos, tal como se entiende corrientemente, posee en este campo una validez más restringida que la que a menudo se le atribuye. Hay, en primer lugar, el riesgo de la enajenación, así como el de la ineficacia por desconocimiento del país. Sin una fuerte motivación nacional y una adecuada organización, la transferencia

de técnicas de este tipo puede llegar a inhibir la capacidad creadora nacional. Sólo con programas bien definidos y con una alta conciencia de lo que un país necesita y de lo que es factible proporcionar, la transferencia de esta clase de técnicas puede crear algún tipo de efecto duradero.

La Planificación Operativa

I. Su Cobertura

II. Los Instrumentos Metodológicos

III. Los Presupuestos

IV . Los Problemas de la Política de Corto Plazo

V . Su Función en la Toma de Decisiones

VI . Los Requerimientos Administrativos

VII. La Decisión de su Aplicación

- VIII. Las Tesis Preliminares

Bibliografía

LA PLANIFICACION OPERATIVA

I. SU COBERTURA

El contenido sustantivo de la planificación operativa es, de un lado, el funcionamiento de la economía en el corto plazo y, de otro, la formulación y aplicación de la política económica, especialmente la de carácter instrumental.

Este tipo de planificación ha sido concebido y ensayado de preferencia en países industrializados, como recurso metodológico para llevar a cabo políticas anticíclicas, de regulación de la coyuntura y de orientación de la inversión. En general, se trata de políticas económicas sin pretensiones de cambios significativos en las estructuras económicas, sociales e institucionales de dichos países.

En los países en desarrollo, con fuertes desequilibrios básicos, la regulación de la actividad económica en el corto plazo y la conducción de la política económica para ese período tiene una mayor complejidad. Actúan sobre la coyuntura muchos más factores exógenos que en aquellas otras economías y la política económica contiene modificaciones institucionales y económicas profundas.

De ahí que en estos últimos países, la planificación operativa necesariamente alcance caracteres propios al medio y a los problemas que ayuda a resolver, que sea más compleja, requiera de mayores esfuerzos institucionales y políticos, y que ofrezca menos prontamente de lo que generalmente se aspira las soluciones que se le reclaman. Sin embargo, tiene la virtud de ayudar, desde su inicio, a fortalecer la capacidad de administración de la política económica de corto plazo y el manejo de la coyuntura.

En el contexto de estos últimos países, puede afirmarse que la tarea de este tipo de planificación es garantizar la prosecución sistemática de un programa de objetivos económicos y sociales alcanzables en el mediano y largo plazo. En efecto, definido un programa de objetivos -sea que conste en una declaración de gobierno o que se formalice en un plan de mediano o largo plazo- se tiene el riesgo que los problemas más inmediatos que presenta la actividad económica y que el gobierno debe atender, que la controversia interna e internacional que siempre conlleva la política económica, que las rigideces y el hábito del aparato administrativo, que los imprevistos que surgen en el desenvolvimiento económico cotidiano, etc. induzcan a la definición y aplicación de medidas económicas no consecuentes con ese programa o plan.

Por tanto, la práctica de la planificación operativa se inspira y está inserta en ese programa de objetivos y enfrenta, por lo mismo, el desafío de traducir dichos objetivos en acciones específicas, aplicables de inmediato.

Forman parte del contenido de la planificación comentada, las proyecciones a corto plazo de las variables macroeconómicas del Ingreso y del Producto en todas las categorías que reflejan la formación y el uso de la oferta y de la demanda global. Además, son parte de la misma, los balances de las principales corrientes financieras, como las generadas por la actividad del sector público y expresadas en el presupuesto consolidado de dicho sector, por la economía externa expresada en la proyección del balance de pagos o de un presupuesto de divisas, por la economía interna expresada en un presupuesto monetario, y por las funciones de ahorro e inversión expresadas en los programas de inversiones y en sus respectivos esquemas de financiamiento.

Se entiende que en el trasfondo de estas corrientes de Ingreso y de Producto, y de las de carácter financiero, están las corrientes físicas de factores y de producción creadas por las transacciones de los diferentes agentes económicos.

De ahí que también sean parte del contenido de la planificación operativa los programas de producción sectorial con sus respectivos cuadros de oferta y de demanda, los balances de productos específicos más esenciales y de uso difundido y los de mano de obra. Por la misma razón, son esenciales en esta clase de planificación las funciones de comportamiento económico, como las de producción, consumo, inversión, ahorro, importación, uso de dinero, etc.

La política económica instrumental, en esencia, persigue alterar en algún sentido, o confirmar, dichas funciones de comportamiento, por lo que son imprescindibles en esta planificación los conjuntos de instrumentos de política económica que se encuentran en las áreas fiscal (ingresos y gastos públicos), monetaria (tasas de redescuento, de encaje, etc.), cambiaria (regulaciones diversas), de precios (fijación de precios, de márgenes de comercialización, etc.) y de salarios (fijación de salario vital, de reajustes, etc.).

En suma, la formalización que la planificación operativa llega a presentar en términos de juegos de proyecciones de corto plazo y de cuadros o balances contables como los mencionados más arriba, son la resultante de los supuestos que se asumen al definir las funciones de comportamiento mencionados y de las decisiones que se tomen en cuanto a instrumentos de política económica.

Volviendo a la idea del programa o plan de objetivos, puede decirse ahora que aquel desafío (aludido más arriba), consiste en llegar a traducir dichos objetivos en un cuadro coherente de metas anuales (o de períodos cortos), eligiendo y aplicando instrumentos de política económica capaces de alterar las diversas funciones de comportamiento.

En todo esto hay envuelto, además, una cuestión de administración de los instrumentos de política económica, tan importante como los otros contenidos señalados.

II. LOS INSTRUMENTOS METODOLOGICOS

Conforme a lo expuesto los instrumentos metodológicos básicos de la planificación operativa son:

1. Un programa de objetivos realizables en el mediano y largo plazo.
2. Un diagnóstico del funcionamiento de la economía y de la política económica en el corto plazo; y
3. Un modelo que permita formular el presupuesto exploratorio y el presupuesto económico nacional.

Cada uno de estos instrumentos metodológicos admiten una gran relatividad, según sean las exigencias que se le hagan a esta planificación, el estilo con que se quiere practicar y las posibilidades de contar con elementos técnicos adecuados.

El programa de objetivo, desde un punto de vista ideal, sería conveniente que estuviera formalizado en un plan de mediano plazo. Cuanto más preciso y detallado sea dicho plan y cuanto más se inspire en un plan de largo plazo, tanto mejor.

Sin embargo, pudiera ocurrir que dicho plan no se hubiera formulado; en tal caso, podría ser sustituida por un conjunto de proyecciones globales y programas de inversiones sectoriales de mediano plazo. La tercera alternativa, es que sólo exista una declaración de objetivos, que en un caso extremo podría llegar a ser sólo cualitativa y de carácter general.

Aun cuando se contara con esta última alternativa y en su manifestación más imprecisa; no podría dejarse de tener, sin embargo, un planteamiento orientativo en cuanto al modelo normativo que se persigue. Por lo mismo que se ha dicho antes, es en el corto plazo -a través de medidas de política económica- que se van incorporando nuevas instituciones al sistema vigente y remodelando o confirmando las existentes.

La planificación operativa tiene una mayor base de definición y una mayor cobertura metodológica, cuando puede apoyarse en un plan de mediano plazo como el indicado en la primera alternativa, y por tanto tiene opción de perfeccionarse más rápidamente y responder mejor a las demandas de la Administración.

El otro instrumento metodológico básico -el diagnóstico económico- se refiere al conocimiento de la actividad económica en el corto plazo y a la organización y funcionamiento del sistema económico.

En general, se trata de tener, por una parte, una tesis explicativa del comportamiento económico a base de los factores exógenos y endógenos más relevantes para el corto plazo, identificando el grado de constancia o de inestabilidad de los mismos; y, por otro, de una comprensión del funcionamiento institucional del sistema económico y de la política económica.

Además de una tesis, lo ideal es que haya también, un acucioso conocimiento de aspectos específicos de las actividades económicas, de las corrientes financieras, de las estructuras institucionales y de la política económica. Se trata de un conocimiento detallado de los múltiples elementos más específicos de esos aspectos.

Dado el carácter del diagnóstico en referencia, es del caso señalar que no basta un análisis de las tendencias de largo plazo, como el frecuentemente empleado en la formulación de planes de mediano plazo. El diagnóstico requerido por la planificación operativa, partiendo de ese análisis de tendencias debe aportar una explicación de cómo se desenvuelve la economía en la coyuntura, de cómo reacciona ante factores exógenos y ante cambios en la política económica o de elementos institucionales, de cómo se alcanzan -y de cómo también se pierden- los equilibrios fiscal, monetario, de ahorro-inversión, de empleo; cómo se interaccionan todos ellos y de cómo se equilibra, en definitiva, la oferta y la demanda global.

Por lo dicho, el diagnóstico tendría que explicar, entre otros, el comportamiento del nivel de precios y los cambios que experimente el sistema de precios relativos, por lo menos en sus componentes más importantes, como los precios de los bienes y servicios de consumo, de los insumos, de las importaciones, de los bienes de capital y de los precios sectoriales. Debería aportar otra tanta información sobre el costo de los factores -salarios, utilidades, tasas de interés-, y sobre el funcionamiento de los mercados de productos, de factores de recursos financieros.

Un diagnóstico con esas cualidades exige un prolongado período de formación. En ausencia de esa condición, lo frecuente es apoyarse en la información y en las conclusiones de estudios parciales hechos con otras finalidades. La otra opción, es partir con un análisis de las tendencias generales de largo y mediano plazo complementado con algunos estudios iniciales de la coyuntura.

Aunque el tiempo de que se disponga para iniciar las tareas de la planificación operativa sea breve, es imprescindible poseer una tesis interpretativa del funcionamiento de la economía, que ayuden a explicar los aspectos considerados de mayor relevancia para el programa de objetivos, como pueden ser el ritmo de expansión de las actividades productivas, la tasa de inversión, el nivel de industrialización, la estabilidad de los precios, la relación salarios-precios, etc.

Como la planificación operativa es un proceso continuo, el diagnóstico constituye una tarea permanente de perfeccionamiento y de actualización. Ello implica una dedicación especial de observación y de análisis interpretativo de la coyuntura y de las reacciones de las distintas partes de la economía ante cambios en la política económica, de las estructuras institucionales y ante factores exógenos.

El tercer instrumento metodológico señalado es un modelo cuantitativo de relaciones entre las variables que pueden considerarse instrumentos de política económica con las variables representativas de corrientes reales y financieras que pueden considerarse objetivos.

La función de la planificación operativa es proporcionar al Gobierno alternativas de cambios de la política económica para hacer que la evolución coyuntural de la economía siga determinadas tendencias. El modelo es el medio formal que le dá rigurosidad a esas alternativas y a su elección.

Debe entonces permitir, de un lado, evaluar los efectos de medidas de política económica decididas o que se piensa tomar y, por otro, observar el desenvolvimiento de la economía y recomendar que se decida tal o cual medida para garantizar el cumplimiento del programa de objetivos.

Para la construcción de dicho modelo es fundamental el diagnóstico con las características comentadas más arriba, así como la identificación de los instrumentos más importantes en que se apoyará la prosecución del programa de objetivos.

En los países en desarrollo -caracterizados por fuertes fluctuaciones de su actividad económica a causa de factores exógenos de carácter externo- la construcción de un modelo representativo de su realidad es, por esas mismas fluctuaciones, más difícil y exige mayor laboriosidad, la que aún es mayor si existe un proceso inflacionario y si el programa de política contiene cambios estructurales.

Además de la condición de ser representativo, es recomendable que el modelo sea bastante desagregado y de una estructura tal que permita el análisis y la evaluación de diferentes esquemas de políticas instrumentales de corto plazo. Esto es que tenga versatilidad para trabajar esquemas centrados en fines de estabilización de los precios o de ocupación o de la inversión o de recuperación o elevación del nivel de la actividad económica.

Conviene que sea un modelo dinámico, es decir, que permita observar la evolución de las variables de un período a otro, ligar los datos de un año con el siguiente.

La técnica que más se presta para obtener los atributos de representativo, versátil, desagregado y dinámico mencionados, es la simulación. Esta técnica demanda un trabajo largo y costoso, exige un profundo conocimiento de la economía -como el comentado con motivo del diagnóstico- y una gran acumulación de datos.

En su defecto, puede recurrirse a modelos econométricos, pero que resultan menos representativos y más agregados. También es una técnica que demanda tiempo y datos adecuados que de no existir hacen más inciertas las conclusiones que pudiera aportar.

Una tercera alternativa es lo que algunos tratadistas suelen llamar "método ecléctico", basado en funciones obtenidas por diversos procedimientos generalmente los más prácticos y factibles dentro de las restricciones de tiempo, de datos y de conocimientos que se tengan. Es un método que puede contener incoherencias que comprometen el análisis, exigiendo un gran apoyo de análisis cualitativo y de intuición sobre las particularidades de la economía y de la política económica en cuestión.

La elección de la técnica a seguir, así como la construcción misma de un modelo, es una de las tareas preliminares de la organización de la planificación operativa. Es una tarea bastante trascendente para la eficiencia de ésta y que requiere una buena evaluación de los elementos técnicos y teóricos con que se cuenta, así como de las funciones más específicas que se requiere que ésta cumpla y del estilo que se le desea imprimir.

III. LOS PRESUPUESTOS

En base a los resultados proporcionados por la aplicación del modelo se confecciona el presupuesto económico nacional, los presupuestos del sector público, monetario y de divisas. Parte de estos resultados finales también serían los programas de inversiones, los programas sectoriales, los balances de mano de obra y los de insumos y productos más críticos.

La cobertura que puede darse a los resultados también es relativa. Puede limitarse al cuadro consolidado del presupuesto económico nacional más los otros tres presupuestos monetarios-financieros mencionados y el de inversión. En ese caso, la planificación operativa se centraría en el manejo del esquema monetario-financiero de la economía y su preocupación básica podría ser la estabilidad, la inversión y el nivel de la actividad económica, objetivos que son los más frecuentemente perseguidos en los países industrializados.

Si se desea extender su empleo al campo de la ocupación y a las transformaciones de la estructura económica así como la redistribución de ingresos, serían necesarios los otros cuadros de resultados.

La relatividad de la cobertura también queda sujeta a la naturaleza del instrumental de política económica que se pretende emplear. Si se quiere hacer una política económica a base de los llamados "instrumentos de precio", 7/ bastarían los presupuestos monetarios-financieros y el consolidado nacional; pero, si se desea hacer una política económica más directa, empleando los instrumentos llamados de "cantidad", 8/ entonces es necesario agregar aquellos programas sectoriales, de ocupación y los balances de recursos físicos más específicos.

De todas maneras el cuadro central siempre será el consolidado del presupuesto económico nacional. Según sea la característica del modelo de cuantificación, el presupuesto consolidado podría ser el cuadro del cual se deriven los otros presupuestos monetarios-financieros parciales; o, a la inversa, llegarse a él por agregación de estos últimos, si ellos se definen separadamente.

Este último procedimiento podría ser aplicable cuando no existe una centralización en las decisiones de las distintas áreas de política y cuando no se cuenta aún con un modelo suficientemente desagregado y completo.

El procedimiento que se sigue con los presupuestos, básicamente, es el siguiente: Se confecciona un primer presupuesto -nominado presupuesto exploratorio- que en el hecho es una proyección de la economía para un período corto -un año, por ejemplo- sin considerar los cambios que puede introducirse en la política económica y sin considerar factores exógenos o de difícil predicción que puedan actuar sobre la coyuntura. Este es el presupuesto que sirve para plantear las posibles opciones de política económica.

Conocida las decisiones sobre política económica -el presupuesto gubernamental, por ejemplo, o modificaciones en las políticas cambiaria, monetaria, o en la tasa de salarios, etc.- sobre la base del presupuesto exploratorio se confecciona, en segundo presupuesto de carácter provisional. Este es un presupuesto con sentido de pronóstico que sirve de guía para la aplicación de la política.

7/ Según clasificación de Chenery, son los más propios para las economías de mercado con intervención indirecta, que otros autores llaman "intervención conforme" en oposición a formas de intervención más directa e intensa.

8/ Véase pie 7/ de esta misma página.

A medida que se van despejando las incógnitas sobre los factores coyunturales menos previsibles -por ejemplo, precios de las exportaciones, resultados de las cosechas, fluctuaciones financieras internacionales, resultados de las negociaciones colectivas; etc. -puede afinarse el presupuesto previsional y deducirse de él una confirmación o la conveniencia de alterar algunos instrumentos de política, si institucionalmente ello es posible.

Después que ha transcurrido una parte del tiempo comprendido por el presupuesto provisional ajustado -un 35 ó 45% del período- puede volverse a revisar conforme a los resultados que ya se han podido detectar y obtenerse así una proyección más firme.

Naturalmente que los presupuestos en ejecución se ajustarán cada vez que se produzcan cambios importantes en la política económica o que los factores exógenos provoquen bruscas variaciones.

Estas revisiones continuas de los presupuestos ayudan a preparar y a perfeccionar el trabajo para el período siguiente, y deja en evidencia el carácter permanente de la planificación operativa. Sin embargo, es un método laborioso que exige recursos técnicos y organización, incluyendo las condiciones del modelo de cuantificación.

Otro procedimiento es limitarse a la formulación de los presupuestos exploratorio y provisional. En tal caso se debilitaría aquella condición de permanente; puede, sin embargo, ser una forma de iniciar este tipo de planificación.

IV. LOS PROBLEMAS DE LA POLÍTICA DE CORTO PLAZO

La formulación de los presupuestos comentados exige una definición de las metas a perseguir y de los instrumentos de política a aplicar en el período para el cual se confeccionan. Tal definición implica asumir una estrategia de política económica para ese período.

La estrategia mencionada se construye partiendo de una identificación del mayor problema que debe enfrentarse en el período de los presupuestos. Los problemas más frecuentes en este tipo de plazo son: recesión económica, inflación, declinación de la inversión o déficit en el balance de pagos.

Si no existieran tales situaciones críticas la estrategia podría tener como objetivo central alcanzar determinadas metas de crecimiento de las actividades económicas o de la tasa de inversión o del empleo, cuidando de no caer en desequilibrios en el balance de pagos o de no provocar tensiones inflacionarias.

Una tercera clase de objetivo podría ser la superación de los desajustes económicos derivados de cambios o reformas institucionales, tales como la reforma agraria, la nacionalización de las industrias de exportación, la modificación de leyes laborales, etc.

Del diagnóstico de la coyuntura y de la política del gobierno se obtienen las referencias y datos que permiten definir el objetivo central y la estrategia a seguir. Hasta aquí se ha hablado de un objetivo central, pero, podría haber más de uno. Sin embargo, en el corto plazo, lo más corriente es que predomine, temporalmente, un objetivo. Este siempre corresponde al aspecto de mayor prioridad en la política general del gobierno, sea porque se trata de resolver un problema con consecuencias negativas para su imagen o porque se desea impulsar uno de los propósitos enunciados en el programa político.

Cada objetivo demanda una estrategia diferente y, por tanto, la relevancia de los instrumentos de política económica es distinta en cada caso, así como el lugar que ocupan los otros objetivos. La disparidad de esta relevancia se refleja hasta en la importancia de las agencias de la administración que manejan los instrumentos.

Dentro de los esquemas más convencionales de las economías capitalistas con fuertes desequilibrios estructurales como las prevalentes en América Latina, si la estrategia se organiza en torno del propósito de superar una depresión económica -por ejemplo- el fortalecimiento de la demanda a base de incentivos a la inversión, del gasto público y de un mayor consumo, será lo más relevante, ante lo cual podrían quedar temporalmente en segundo plano -aunque sin descuidarlos- la estabilización de los precios y de los equilibrios fiscal y externo.

En cambio, si se trata de reducir el ritmo inflacionario o de alcanzar la estabilidad del nivel de precios a base del equilibrio fiscal, de la regulación de la liquidez monetaria y de la contención o reducción de los costos, incluyendo los salarios, pierden relevancia y se postergan, por un tiempo, los propósitos de ocupación, de mejoramiento de redistribución del ingreso e incluso los objetivos de acrecentar la inversión y de elevar el nivel de la actividad productiva. Naturalmente que todo esto, dentro de los esquemas convencionales, según se señaló antes.

Esta circunstancia que unos objetivos e instrumentos -temporalmente y en términos relativos- ganen relevancia y que otros la pierden, hace que la estrategia deba fijar cota a unos y a otros y que al pasar de un período a otro -siempre dentro del corto plazo- se cambie el objetivo central y que se tenga que redefinir la estrategia. He aquí una de las mayores particularidades que alcanza la planificación operativa en los países en desarrollo y que más la singulariza frente a la practicada en los países industrializados de economía mixta. En estos, lo que se persigue es un crecimiento con equilibrio y estabilidad de precios.

La política de desarrollo de los países en vías de industrialización, en esencia, consiste en ir provocando modificaciones en el sistema económico y en la estructura económica que si bien resuelve o permite alcanzar un objetivo, por otro lado, crea nuevos desequilibrios. En otras palabras, la política se inicia con determinados desequilibrios que al tratar de superarlos provoca otros. Por ejemplo, puede darse el caso de una

economía con estabilidad de precios y con equilibrio en el plano monetario-financiero interno y externo; pero, con desocupación y una excesiva concentración del ingreso. Un intento de elevar -dentro de ciertos rangos- el empleo y mejorar el ingreso del sector asalariado, lo más probable es que rompa el equilibrio monetario financiero y desate, transitoriamente, presiones inflacionarias.

Los comentarios precedentes dejan en evidencia la importancia que en la estrategia de corto plazo tienen los tiempos o plazos, y el desafío que tiene la planificación operativa para darle la versatilidad que exige el desarrollo del programa de objetivos. También queda en evidencia la importancia del diagnóstico de la coyuntura y la comprensión de la política gubernamental.

V. SU FUNCION EN LA TOMA DE DECISIONES

La planificación operativa está informada por la idea que su función es aportar un marco de referencias para tomar las más importantes decisiones de la política económica, tanto en lo que se refiere a los objetivos como a los instrumentos del corto plazo. Ello supone un alto grado de concentración en la toma de decisiones y una actitud solidaria de todas las agencias de la administración hacia esas decisiones.

Sin embargo, pudiera presentarse el caso que no fuera tanto el grado de concentración y que las decisiones fueran tomadas con cierta desarmonía. Una situación así está, generalmente, asociada a una escasa solidaridad entre las agencias de la Administración.

En esta última circunstancia se pierde el sentido de estrategia y la planificación operativa se remite a constatar las desviaciones e incoherencias que la dispersión de decisiones trae consigo. Su papel, no obstante, continúa siendo importante porque puede colaborar a la corrección de la política, aunque vaya detrás de las decisiones principales y siempre será un buen ejercicio definir estrategias aunque sea como patrón formal de referencia.

Para evitar esta última posibilidad, la planificación operativa puede hacer participar a las agencias, especialmente a las más importantes y que más responsabilidades le caben en la aplicación y manejo de los instrumentos.

Para ello es necesario un gran dominio de la problemática que enfrentan las agencias administradoras de los instrumentos de política económica y de la que estos mismos tienen, de manera que, además de ajustar sus proposiciones a las capacidades de los instrumentos para provocar efectos, considere también la capacidad de las agencias mencionadas, así como sus puntos de vista.

Dichas agencias son las que corrientemente reciben las críticas que provoca la política instrumental por los efectos no positivos que para algunos sectores económicos y sociales pudieran derivarse de los mismos.

Sin una actitud consecuente de la planificación hacia las diversas agencias que intervienen en la aplicación de los instrumentos, difícilmente podría ganar ante ellas autoridad y obtener aquella solidaridad señalada en líneas anteriores, e inducir a una adecuada concertación de la política de corto plazo.

Cuando se habla de instrumentos, como ya se ha indicado en otros puntos, se está aludiendo a los ingresos y gastos del sector público, a los medios que sirven para regular los flujos monetario y de divisas, a las medidas para regular precios y salarios, al manejo directo de inversiones y de programas sectoriales de producción por parte del sector público.

VI. LOS REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La amplitud y complejidad de las funciones de la planificación hablan de por sí sobre la conveniencia de localizarla en el primer nivel jerárquico de la Administración, de que esté en línea directa con los principales centros de decisión de la política económica y de la conveniencia de preservar su prestigio hacia el interior y exterior del Gobierno.

Como se ha visto, la planificación operativa queda directamente comprometida con el quehacer cotidiano de la política económica del corto plazo. Además, su compromiso no sólo es con un esquema de estrategia o con un objetivo o con un instrumento en particular; es con todos los objetivos e instrumentos que se están manejando en los distintos momentos de la aplicación del programa de Gobierno.

Las deficiencias de la planificación operativa pueden ser un factor negativo para el éxito de ese programa. Sin embargo, cuando no se ha organizado aún dicha planificación y no se ha tenido la práctica de la misma -ni por parte de la Administración ni del sistema político- es difícil que pueda aportar soluciones a los problemas que va enfrentando la política económica tan prontamente como sería deseable.

La planificación operativa requiere -según lo visto en los puntos anteriores- de un aparato técnico-administrativo de cierta magnitud.

Los elementos de trabajo de ese aparato son un acervo teórico y metodológico para construir y aplicar el modelo de cuantificación, una acumulación de estadísticas y un conocimiento profundo, como se ha dicho, de la economía, de la Administración y de la Política Económica. Tales elementos deben estar en permanente perfeccionamiento y actualización.

Como es obvio, ellos son elaborados por un conjunto de técnicos especializados, que debieran ser altamente especializados, con sólida formación profesional y amplia cultura sobre las particularidades de la economía y sociedad en la que se aplica este tipo de planificación. Una experiencia y una intuición apoyada en esa ilustración es tan importante como la mejor formación profesional técnica.

Especial mención merece la calidad de las estadísticas a emplearse. Por el hecho que la planificación operativa esté referida al corto plazo y de que esté comprometida en decisiones inmediatas y específicas, los sesgos en la calidad de la información más trascendentes que en la planificación de mediano o de largo plazo.

Es frecuente encontrar en Latinoamérica países que tienen diversas agencias encargadas de la recopilación y sistematización de estadísticas con bastante información, pero cuya calidad y oportunidad no siempre es la más satisfactoria.

Las estadísticas que demanda la planificación operativa, deben ser altamente confiables, toda vez que con ellas se toman decisiones tan trascendentes y delicadas como es la fijación de las cotas de inflación, de desocupación, de liquidez y otras estimadas aceptables y con las que el gobierno se compromete.

Las dudas que pudieran generar las estadísticas en la Administración y en la opinión pública pueden llegar a comprometer no sólo a la planificación operativa misma, sino que trascender hasta el propio programa de objetivos.

VII. LA DECISION DE SU APLICACION

La introducción de la planificación operativa en la Administración y en la formulación y aplicación de la política económica es una cuestión singularmente importante.

Tanto más importante aparece esta circunstancia si existe cierta vocación para ella, si se ha decidido su aplicación y si la dirección de la política económica se está haciendo centralizadamente. Estas son condiciones que favorecen su instalación; pero, a su vez, podrían crear expectativas acerca de su colaboración inmediata mayores a las que técnicamente es posible que ofrezca, ya que los elementos de trabajo señalados antes demandan cierto tiempo en formarse y madurar lo suficiente como para empezar a dar resultados. Sin embargo, el desafío que significan las demandas de la Administración son el mejor estímulo para acelerar su organización y creación de capacidades.

La organización de la planificación operativa implica, como primer paso, conformarse una idea preliminar acerca de los instrumentos metodológicos y de las cuestiones de política económica planteados, tales como:

- a) La transformación formal del programa de objetivos en un plan o en un conjunto de proyecciones de mediano y/o de largo plazo.
- b) Una primera tesis de diagnóstico de la economía y de la política económica en el corto plazo.
- c) Un primer esquema sobre las estrategias a seguir en diferentes períodos.
- d) Una primera exploración y evaluación de la técnica de modelo a aplicar y de los tipos de presupuestos que se pretende obtener.
- e) Una caracterización y definición de las funciones de la planificación operativa en diferentes períodos.

La dilucidación de los puntos indicados llevan de hecho a plantearse una estrategia para el establecimiento de la planificación operativa a la luz de la problemática económica y de la política económica que se tiene que enfrentar y de la cobertura que tiene en la Administración vigente.

En esta línea de pensamiento cabe plantearse un criterio general acerca de la amplitud con que se pretende iniciar la acción práctica de esta clase de planificación. La alternativa es centrarla en análisis con fuerte agregación y en la definición de una primera estrategia de corto plazo, apoyada en un grupo muy selecto de expertos y de analistas de alto nivel; o iniciar análisis y trabajos técnicos con una mayor cobertura -siempre apoyados en un núcleo central de alta capacitación- pero con expectativas de tomarse un tiempo prudente para empezar a actuar abiertamente hacia la Administración.

VIII. LAS TESIS PRELIMINARES

La decisión de hacer uso de la Planificación Operativa -y por tanto de instalarla y desarrollarla- importa un arduo problema para el Gobierno y para los encargados de la misma; ambos asumen nuevos riesgos y empiezan a tener mayores y más específicos responsabilidades en la conducción de la política económica. De ahí la recomendación de proceder a un test que permita apreciar o evaluar las condiciones que pudieran acompañar a este tipo de planificación, especialmente en sus primeras experiencias.

Tal análisis podría hacerse sobre la base -entre otros- de las siguientes proposiciones, que han sido las tesis que han informado el desarrollo de los puntos anteriores:

a. Para el establecimiento y desarrollo de la planificación operativa en los países de economía mixta, se requiere -como primera condición- que en el Gobierno y en la Administración haya vocación para ella.

b. La planificación operativa por estar referida al corto plazo y a las decisiones y aplicación de instrumentos de política económica genera, por lo general, resistencias a su instalación y funcionamiento. La fuerza del gobierno para vencer esas dificultades residen en las motivaciones que tenga para ello.

En los países subdesarrollados dichas motivaciones provienen corrientemente de sus desequilibrios financieros internos y externos, los que, generalmente, son de carácter deficitario.

c. Los instrumentos metodológicos que se decide emplear en la planificación operativa reflejan las tesis de trabajo que orientan la política económica en aplicación. Si dicha planificación se apoya más en los esquemas monetarios -financieros, las preocupaciones de la política económica, conceptualmente, serían diferente que si trabaja dándole relevancia a las proyecciones del ingreso y a los balances de recursos humanos, de productos y a los programas sectoriales.

d. La planificación operativa exige hacer explícitos los criterios con que se manejan los instrumentos de política económica -fiscales, monetarios, cambiarios, de precios y salarios- y tomar decisiones sobre los mis mos.

e. La planificación operativa exige definiciones de estrategias de corto plazo que tornan -transitoriamente- a unos objetivos e instrumentos de política económica más relevantes que otros. Por tratarse de estrategias de corto plazo, éstas se revisan y se modifican o sustituyen de un período a otro. Ello exige que el método usado por la planificación operativa sea suficientemente versátil y que la Administración sea capaz de afrontar tales cambios de estrategia.

f. La planificación operativa, si se pretende emplear como método para orientar la política económica de corto plazo, exige que haya un alto grado de concentración en las decisiones y de solidaridad de la Administración respecto a esas decisiones. Si las decisiones son tomadas dispersamente y con escasa coherencia, entonces, la planificación operativa se transforma en un método para detectar las fallas de la política económica y para proponer alternativas de solución.

g. La planificación operativa exige la participación de diversas agencias en la definición y aplicación de las políticas, que si no tienen la suficiente capacidad administrativa y un alto espíritu de colaboración, hacen difícil -y pueden llegar hasta frustrar- los propósitos de este tipo de planificación.

Este es un delicado aspecto que debería investigarse y explorarse para evaluar hasta dónde existe, para luego formular alternativas de medidas que conduzcan a crear la mejor condición posible.

h. La planificación operativa se identifica con el quehacer cotidiano de la administración en lo económico y, por tanto, su eficiencia compromete la acción y el prestigio del gobierno. Sin embargo, cuando el sistema de esta clase de planificación no existe, se toma algún tiempo para hacer efectivos aportes a la orientación de la política de corto plazo.

BIBLIOGRAFIA

- Naciones Unidas - Los aspectos administrativos de los planes operativos anuales, Nueva York, E.CN.12.811, número de venta S/69.II.G.2.
- G. Deuton, M. Forsyth, M. Mc.Leunan y otros. Planeación y Política Económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania, Siglo XXI, México, 1970.
- Dardo Segredo, Programación a corto plazo en Economía mixtas, Editorial Siglo XXI, México, 1973.
- CEPAL - Metodología del Presupuesto Económico Nacional, Boletín Económico de América Latina, Volumen XI, N° 2, octubre de 1966.
- ILPES - Discusiones sobre Programación Monetario-Financiera, Síntesis de dos Seminarios y examen de algunas experiencias, Siglo XXI, México, 1972.
- ILPES - Un sistema de planes operativos anuales para Honduras, Progreso y Experiencias en la planificación operativa y programación presupuestaria, Informe N° 2, Santiago de Chile, mayo-agosto de 1969.
- Federico Herschel, El Presupuesto Económico Nacional como instrumento para la programación monetario-financiera a corto plazo, ILPES, Santiago de Chile, 1967, mimeografiado.
- Proyecto VEN-534, Algunos Puntos de Partida para la Organización del Sistema de Planificación en Venezuela, Caracas, abril de 1974.
- Enrique Sierra, Introducción de Análisis de Política Económica, ILPES, 1970, mimeografiado, y Referencias Metodológicas sobre Investigaciones Factuales de Políticas Económicas Instrumentales, ILPES 1969, mimeografiado.

Vínculos entre Planificación Operativa y
Plan de Mediano Plazo

I. Ideología y Pragmatismo

II. Programa Político y Plan

III. Plan Operativo y Decisiones

IV . Sector Público y Planificación

V . Desagregación del Plan de Mediano Plazo

VI . El "Triángulo de Hierro"

VII. El Poder de las Oficinas de Planificación

VIII. Planificación Operativa Sectorial

IX . Planificación Operativa Estatal

Documentos de Referencia

C O M E N T A R I O S

I. Ideología y Pragmatismo

Nuevas condiciones están afectando la evolución de la economía y de la política económica de los países de la región, y con ello a la Planificación. Con motivo de la crisis de los países industrializados - inflación y desocupación - aún no superada, del costo más alto de la energía y de la mayor liberalidad del sistema financiero internacional, en planificación y en política económica se han venido enfatizando los aspectos más operativos, específicos y de mayor control de la autoridad central, en desmedro de las cuestiones relativas a estrategias y objetivos de mediano y largo plazo. De hecho, ha recuperado y ganado terreno el liberalismo económico y se han debilitado las ideas que inspiraban la acción reguladora del estado. Ha vuelto a ser fuerte la creencia en el mercado y se ha perdido la fe en el intervencionismo. Hoy se presta más

2.-

atención a la idea de economías abiertas y competitivas y se siguen en este sentido las sugerencias del sistema financiero internacional. En tal contexto ideológico tienden a perder relevancia las motivaciones de los gobiernos por diagnósticos, estrategias y planes de mediano y largo plazo; en cambio, ganan importancia los proyectos específicos, la planificación sectorial y regional circunscrita a aspectos muy concretos, (a veces casi ingenieriles), a la programación financiera y a las políticas macro-operativas del gobierno central, como son la fiscal, la monetaria y la de financiamiento y comercio externos. Los objetivos de mediano y largo plazo quedan entregados al mercado, lo mismo que los precios y los salarios, al tiempo que hay menos motivaciones para programar los objetivos de carácter social.

Esta cobertura ideológica es reforzada por el estrangulamiento externo cada vez mayor, que genera el aumento de la deuda y la reducción de los plazos de amortización, no obstante el incremento de las exportaciones y el mejoramiento transitorio de los balances de pagos. A ello se agrega la acción penetradora y especulativa de la transnacional, que apoyándose en la esperanza que los gobiernos depositan en sus inversiones, exige toda clase de libertades.

Sin embargo, dos estructuras institucionales resisten a la nueva corriente. Ellas son: la planificación y el sector público. Con todo - y dentro de la debilidad relativa que se les conoce - las oficinas o sistemas de planificación nacionales, siguen vigentes; los gobiernos no han prescindido de ellas y hasta las han reforzado. Tampoco ha sido mucha la mella inferida a sus concepciones, objetivos y métodos; pero se les sigue marginando de las decisiones sobre la operatividad de

la política económica.

El sector público, por su lado, lejos de reducirse, continúa expandiéndose; salvo algunas experiencias que en la tendencia general de la región han resultado más bien excepcionales. Pero al mismo tiempo que el peso relativo del sector público es más alto, su grado de autarquía es mayor, lo que asociado a la falta de ideología y de programas políticos consecuentes, da lugar a dos tendencias: A una intensa contradicción anarquizante en la política de dirección del sector, y a un debilitamiento (deliberado) en su capacidad administrativo-operativa que conduce a una continua y creciente entrega de dichas funciones a la administración privada, pero sin que ello implique la pérdida de la propiedad pública de los medios de producción que el estado controla.

Entre la tendencia ideológica comentada y la realidad del sector público, hasta ahora ha tenido más fuerza la dinámica expansiva de este último. Esta es la línea pragmática seguida de hecho por los gobiernos para defender las riquezas nacionales básicas y para enfrentar a la multinacional; no han tenido otra alternativa frente al debilitamiento creciente de la empresa privada nacional, cada vez más absorbida y comprometida con aquélla. De ahí la paradoja y la circunstancia que no obstante la apertura al liberalismo, no se haya producido aún una corriente significativa de privatización del patrimonio público ni que el estado haya renunciado a su participación que en el sistema financiero. Tal apertura, sin embargo, está provocando la desnacionalización de los medios de producción privados y el desapareci-

miento de las empresas privadas con menor potencial lucrativo.

Por último, cabe reparar en las expectativas de las economías regionales. Hay evidencia que su ritmo de crecimiento tiende, nuevamente, a declinar a la vez que empeoran sus términos de intercambio. Los precios de los productos de exportación están en reducción o creciendo a menor tasa, especialmente los metálicos, mientras los precios de importación tienden a subir, en particular los de equipos. Las políticas nacionales de empleo y estabilización de los países industrializados y los acuerdos internacionales que han tomado para superar su larga crisis de inflación y desocupación, hacen conjeturar que antes que se produzca la expansión de la demanda de los bienes tradicionales de exportación, se podría acentuar el deterioro de los términos de intercambio, al tiempo que se entraría en una etapa de servicios más alto de la deuda externa. Esta situación se presenta en circunstancias que se ha reducido y encarecido la asistencia financiera internacional para la región.

Lo comentado explica la demanda por planes anuales, la programación financiera y el diseño de métodos y políticas para la mantención del equilibrio financiero macro, así como la exigencia de trabajos de planificación cada vez más específicos y pragmáticos. También permite ver el horizonte de dicha demanda. El problema del financiamiento externo, centrará, sin duda, las motivaciones políticas en la estabilidad monetaria y en el sostenimiento del sector público, a menos que se opte por la privatización de éste.

Si las ideas expuestas se admiten como válidas, sería útil meditar la adecuación conceptual que tendría que introducirse en los esquemas y métodos de planificación para que en la actual conyuntura fueran eficientes y eficaces para impulsar el desarrollo.

No se trata de sustituir el planteamiento estructuralista y desarrollista, y sus ópticas de mediano plazo, por un enfoque meramente operativo de corto plazo, comprometido exclusivamente con la eficacia de los equilibrios monetarios-financieros y de los aspectos más específicos y pragmáticos de las actividades productivas. Se trata de asumir puntos de vista compatibles con las exigencias actuales, a la vez que adquirir una óptica que desde los problemas operacionales del corto plazo penetre el funcionamiento del sistema de estructura, su capacidad de mutación y la problemática de sus reformas.

En este sentido, el dominio conceptual, metodológico y de política del área monetaria o de los precios, por ejemplo, es fundamental; pero siempre y cuando no se circunscriba a un mero problema de liquidez y de estabilidad sin sujeción a los objetivos económicos y sociales desarrollistas. Lo importante es que la Oficina de Planificación o el Planificador desde el análisis del sistema de precios relativos se remonte hasta las características y funcionamiento del oligopolio; o que des -

de las variaciones y asignaciones de los medios monetarios llegue hasta la captación de excedentes controlando el bien público y social que es el dinero circulante.

II. Programa Político y Plan

Dentro de esa concepción, el Plan de objetivos y metas de Mediano Plazo y su estrategia acrecientan su vigencia, ya que es indispensable para mantener el horizonte desarrollista del Plan Operativo de corto plazo, lo mismo que para evitar que caiga en el prurito del equilibrio. Sin embargo, habría que recalcar el valor insustituible del Programa Político de los Gobiernos. Lo lógico sería ir del Programa Político al Plan de Mediano Plazo, en que el último le dé coherencia y consistencia a la ejecución del Primero, le introduzca el cálculo económico, sistematice las estrategias que contiene identificando sus puntos críticos y dé las orientaciones para la implementación de las grandes medidas de políticas económicas que lo ponen en marcha .

La validez de esta relación se fundamenta en que los programas políticos sin plan tienen más probabilidad de frustrarse a medio camino, por no saberse cómo continuar cuando aparecen las complicaciones de la política en ejecución, lo que provoca consecuencias, a veces, hasta incontrolables en la economía y en la política económica. Por otro lado, un Plan sin identidad con el programa político prácticamente no tiene sentido, pues carecería de vigencia política para el período que comprende.

Si se da la relación Programa - Plan comentada, el Plan llega a ju

gar un papel trascendental en el momento de su formulación porque promueve las decisiones más importantes de iniciación y puesta en marcha de las políticas. Un gobierno no siempre está tomando grandes decisiones. Su período más fructífero en esto es el momento de su instalación e inicio, que a veces alcanza sólo meses; o cuando muda de orientación, lo que no sucede con frecuencia. Dentro de esta relación, el Plan pasa formalmente a tener un valor nacional más amplio, a diferencia del Programa Político que es más propio de un partido o grupo representativo de la opinión de una fracción de la población. Cuando ello es así, el gobierno no siempre está dispuesto a evaluar o revisar el Plan, con lo que pasa a tener una permanencia o constancia mayor a la supuesta por la técnica formal de planificación. En esta circunstancia, la Evaluación del Plan es una contradicción política y lo que en su caso correspondería es la evaluación de la economía y de la política económica en la dirección señalada por el Plan; es ese funcionamiento el que hay que comprender y corregir si es necesario. 1/ Para lograr tal comprensión y corrección es indispensable tomar un patrón de referencia; ese patrón es el Plan.

En la dialéctica política es posible que se den diversas situaciones; entre otras, que no haya Programa Político definido. En ese caso el Plan podría - sustituir al Programa, lo que si bien satisfaría a los planificadores, les impone compromisos en que los riesgos de fracaso son mayores a las posibilidades de éxito, sin

1/ Bajo este punto de vista tiene más sentido la verificación de metas que el control del Plan.

desmedro de que hayan jugado un papel importante en la definición y difusión de ideas fundamentales.

Conforme a estos comentarios, son relevantes y no conviene omitir la comprensión de:

- a) El Programa Político o en su defecto las ideas políticas u objetivos programáticos o ambiciones políticas del gobierno (nacional o estadual).
- b) La capacidad del plan para promover decisiones trascendentes en el momento de su formulación.
- c) El grado de permanencia que el gobierno le concede al Plan y a su estrategia.
- d) La evaluación del desenvolvimiento económico y de la política económica (y no tanto del Plan).

III Plan Operativo y Decisiones

Siguiendo el razonamiento avanzado, el papel de la planificación operacional es sistematizar y promover permanentemente la toma de decisiones, que es la forma de consustanciar la Ejecución del Plan de Mediano Plazo. Tal etapa, en el hecho, la realiza toda la administración pública - centralizada y descentralizada - en donde la Oficina o Secretaría de Planificación es un agente o ente público más, pero sin capacidad para la acción operativa ni sin mucho poder administrativo, y a veces con escaso poder político. Ello implica que sus acciones analíticas, previsoras, concientizadoras y persuasivas sean sus aportes fundamentales a la Ejecución del

Plan de Mediano Plazo.

El método para intervenir en la toma de decisiones del corto plazo y para practicar esas acciones, es la Planificación Anual Operativa. Resulta imprescindible, entonces, que tal tipo de planificación se vincule a los problemas que presenta la evolución de la economía y de la política económica en el corto plazo. El tratamiento de estos problemas exige un análisis y un método que difiere del aplicado en la planificación de mediano plazo. Así como ésta requiere un método capaz de traducir el Programa Político en un Plan y Estrategia de Mediano Plazo, la Planificación Operativa requiere un método que traduzca la solución de los problemas percibidos en partes del Plan Anual.

Los problemas de la evolución inmediata de la economía y de la política económica se consiguen contrastando el análisis de coyuntura y el pronóstico con el Plan de Mediano Plazo, lo que de hecho correspondería a la evolución de la economía comentada antes. De manera que no podría hablarse de Planificación Operativa sin destacar la relevancia del análisis de coyuntura y del pronóstico.

Desde el punto de vista de la administración del Estado, los países practican un verdadero ciclo anual, entendido como año calendario o desde julio o junio de años sucesivos, según sea la organización del proceso presupuestario y de otras prácticas operativas recurrentes en las actividades económicas. La formulación del Plan Operativo debería percibir la importancia de cada momento de dicho ciclo y adaptarse a él, o inducir a su cambio si ello es más conveniente y

La Oficina de Planificación tiene poder para hacerlo.

La importancia de lo anterior radica en que las decisiones que afectan la política económica y la economía se toman - como en el caso del presupuesto con anticipación, o en determinados momentos o circunstancias - momentos en que se acuerdan ajustes de salarios, revisión y fijación de precios, devoluciones, etc. - para los cuales la Oficina de Planificación debería estar preparada. Esa preparación se la confiere el análisis de coyuntura, el pronóstico de corto plazo y el Plan Operativo mismo. De ahí que dicho Plan tenga una capacidad de provocar reacciones políticas e inducir a decisiones durante su ejecución; esta potencialidad será mayor cuanto más percepción tenga de los problemas y más oportunamente los plantee. Pudiera ser que por esta razón durante su formulación sea más efectivo que cuando está terminado.

En suma, en Planificación Operativa es esencial percibir:

- a) Los problemas que tiene o que se están incubando en el desenvolvimiento de la economía y de la política económica. Cuanto más se prevean, más relevancia tendrá este tipo de planificación en el sistema político y administrativo y más uso se hará de ella en la toma de decisiones gubernamentales.
- b) La capacidad para concientizar y persuadir que pueda tener el análisis de la coyuntura y su pronóstico, especialmente si se les contrasta con el Plan de Mediano Plazo, y su posi

bilidad de inducir a la evaluación periódica del funcionamiento de la economía, y -(lo que es más trascendente para la acción del gobierno de la política económica.

- e) Las características del ciclo anual político-administrativo y las oportunidades que ofrece en la toma de decisiones gubernamentales o de las principales autoridades de la Administración Pública. Las oportunidades se refieren tanto a la enunciación pública de las autoridades de lo que admiten como problema y las soluciones que preveen, como a los procesos de elaboración de medidas de política económica.

IV Sector Público y Planificación

El proceso de formulación y ejecución presupuestaria, es el más decisivo en la formación del ciclo político-administrativo comentado. En la medida que el sector público se ensancha, la importancia de éste también es mayor. Por lo mismo, su vinculación con la Planificación de Mediano Plazo y con la Operativa de Corto Plazo, necesita ir más allá de una simple relación mecánica y metodológica y llegar hasta la consustanciación de la política económica que implica.

En este sentido se pueden comentar tres aspectos:

- a) Al parecer, la idea que el Plan es "imperativo para el sector público", no ha sido demostrada hasta ahora, ni se insinúa como la más adecuada en las actuales tendencias de la planifica

12.-

ción. La autarquía y la amplitud ganada por el sector público, que es la resultante, entre otros, de la multiplicidad de objetivos de la política gubernamental, no da lugar a la práctica de ese concepto, salvo en momentos de crisis - especialmente de inflación - cuando se trata de disciplinar al sector en una línea presupuestaria restrictiva.

Hay, sin embargo, una cuestión menos pretenciosa y muy real que se presenta entre el poder central (de un país o de un estado) y las diferentes agencias centralizadas y descentralizadas de la Administración, como es la solidaridad que dichas agencias deben mantener hacia la política o los objetivos y problemas de la autoridad central.

Un cambio, de conceptualización así - de "imperativo" a "solidario" - no implica, sin embargo, debilitamiento de dicha autoridad, siempre que ésta comprenda y se prepare para ello, y que pueda imponer al conjunto de las agencias públicas fuertes restricciones o condicionantes. Las instancias que para este fin se pueden usar, son: las asignaciones presupuestarias, las autorizaciones y cuotas de divisas y de créditos, la fijación y ajustes de precios y tarifas, las contrataciones de personal, etc.

Para implementar esta clase de acciones resulta imprescindible la Planificación Operativa; pero por los problemas que su aplicación crea aparece más cómoda y hasta eficiente la idea de "solidaridad" que la de "plan imperativo".

- b) El énfasis puesto por presupuestistas y planificadores en la técnica de Presupuesto-Programa, si bien permite avances en ciertas direcciones metodológicas, no sustituyen el análisis comprensivo de la política fiscal, entendida en su más amplia cobertura de política del sector público.

El mejoramiento administrativo y operativo del presupuesto es fundamental para la Planificación Operativa; pero, cualquiera que sea el sistema prevaleciente, ésta no puede prescindir del análisis de la Política Fiscal en profundidad. Por supuesto que un buen sistema de cuentas y de métodos presupuestarios, habilitará mejor ese análisis; pero, si no se llega a establecer la práctica - aún con un método defectuoso o rudimentario - de periódicos estudios comprensivos de la política, la mayor información que se obtenga sólo podría ser útil a los análisis descriptivos, tipo relatos, como los hechos corrientemente.

- c) La resistencia al aumento anual del presupuesto fiscal, especialmente de los gastos corrientes, provoca cada vez más fuertes controversias, que a menudo desconciertan la formulación y

práctica de la política gubernamental. Esta situación es muy propia de los sistemas mixtos en que prevalece, sin embargo, la ideología liberal. En este aspecto, el análisis tradicional de la política fiscal, las experiencias de presupuesto programa y de reformas presupuestarias, no han llegado a introducir con eficacia nuevos conceptos. La controversia aludida asocia gasto corriente con consumo y el incremento de aquél con de roche.

Tal hecho constituye un tema conceptual y metodológico, que interesa tanto a la política fiscal como a la problemática presupuestaria, y al tratamiento de las cuentas nacionales. Si el gasto corriente se conceptualiza como costo de los servicios públicos, las cuentas nacionales podrían desagregarlo por el lado de la formación del PIB y calificarlo como consumo indivisible por el lado de la demanda. Esta sugerencia contiene, sin dudas, complejidades metodológicas; pero dado el problema planteado sería congruente explorar con los expertos en cuentas nacionales y en presupuesto las posibilidades de estudiarlas en profundidad.

- d) Por la misma amplitud del sector público y la necesidad de introducir a los entes descentralizados a ser solidarios con los esque

más de políticas de la autoridad central, las empresas públicas son una área importante para la política fiscal y para la Planificación Operativa. Sin embargo, en muchos países de la región, los ministerios de Hacienda y las oficinas de Planificación no conocen con suficiente amplitud y con exactitud la situación y conducta de las empresas públicas.

Ante dificultades para adquirir ese dominio, puede pensarse en caminos pragmáticos, basándose en la información que pueda conseguirse. No es fácil lograr los datos que el planificador requiere, ni la colaboración de las empresas; a veces, demanda largo tiempo la formulación de las cuentas consolidadas del sector público, que además proporcionan la información con retraso; más difícil y demoroso es aún llevar el funcionamiento adecuado de un control y análisis de gestión como los que a menudo se proponen. Para introducir el análisis de las empresas públicas hay que procurar, por supuesto, la construcción de las cuentas consolidadas y un buen sistema de informaciones; pero ello no es óbice para que la Oficina de Planificación no se esfuerce, en el intertanto en dominar progresivamente la situación económica-financiera de las empresas públicas, aunque sea estudiando cada una por separado. Casi siempre el conocimiento más inmediato de un pequeño conjunto de empresas es de gran utilidad.

V Desagregación del Plan de Mediano Plazo

El Plan de Mediano Plazo puede alcanzar diferentes niveles de desagregación, según sea la capacidad metodológica de la Oficina de Planificación y el apoyo que el Gobierno (o Gobernación) le dé a su formulación. De otro lado, la Planificación Operativa exige un alto nivel de desagregación y por las implicaciones que introduce en el funcionamiento de la administración, no es fácil que cumpla tal requisito. Como la formulación del Plan de Mediano Plazo implica una gran decisión del Gobierno que no le suele perturbar su acción cotidiana, lo ideal es llegar a introducir en las variables más significativas de ese Plan una cierta desagregación que sirva de base para vincularlo al Plan Operativo. La variable que más se presta a este propósito es la inversión pública, que a los fines comentados debería identificar los proyectos y programas con sus respectivas fuentes de financiamiento. En este sentido, las aperturas programáticas resultan fundamentales, más aún si logran identificar fuentes de recursos en moneda nacional y extranjera.

Otro aspecto de interés para la vinculación del Plan Operativo es la presentación de los sectores y la identificación del papel que la estrategia le confiere a cada uno. Esto implica saber a qué sectores o subsectores o ramas de las actividades económicas les cabe las mayores responsabilidades de los objetivos de crecimiento, empleo, financiamiento o exportaciones, por ejemplo. Si en la presentación del Plan de Mediano Plazo se logra precisar esa identificación se facilita el trabajo del Plan Operativo. Este último debe ser atractivo para el Gobierno Central y para el sistema político, y lo será en la medida que tra-

duzca su política y los objetivos del Plan de Mediano Plazo. En tal sentido, la práctica demuestra que la sectorialización convencional de las cuentas nacionales no es la más inspiradora ni la más apta para visualizar una estrategia general. Sin modificar en nada el método de esas cuentas, puede adoptarse la sectorialización más adecuada a cada estrategia, introduciendo otras formas de agrupación de las actividades productivas.

La sectorialización convencional de las cuentas nacionales no destaca los sectores de exportaciones tradicionales, cuya función, en cualquier estrategia de los países de la región, es aportar el financiamiento externo. Si se logra separar estos sectores e identificar sus metas de producción y exportación, se puede diseñar su esquema de financiamiento, aislar el excedente que introducen en la economía doméstica y su asignación, con lo cual se evidencia el verdadero rol de esas actividades. La precisión que el Plan de Mediano Plazo alcance en esta materia es un aporte sustantivo para el Plan Operativo.

VI El "Triángulo de Hierro"

Los problemas más angustiosos del Gobierno en torno de la política de corto plazo se centran, ^{a menudo, en} el manejo de las políticas Presupuestaria, Monetaria y de la Balanza de Pagos, que llegan a constituir, con sus desequilibrios, un verdadero "triángulo de hierro", de amplios efectos sobre los objetivos de mediano plazo y sobre el prestigio y permanencia de las autoridades encargadas de su administración. Directamente relacionados con estas tres variables - Presupuesto, Moneda y Divisas - quedan los precios y los salarios,

de manera que a la problemática de asignación de esos recursos se suma la de las variaciones del nivel de precios.

Los planes de mediano plazo por privilegiar los objetivos reales y la estrategias, difícilmente descienden a esta compleja problemática con la precisión que la Planificación Operativa requiere, de manera que quedan entregadas a éstas definiciones y criterios que pueden llegar a comprometer aspectos de aquél. Pero no es fácil, por otra parte, que cuando se formula ese plan puedan avanzarse muchas definiciones y criterios relativos al "triángulo de hierro", por la trascendencia que alcanza, incluso para el corto plazo.

Dada la importancia tan inmediata del tratamiento de estas variables, la Planificación Operativa tiene en ellas su mayor desafío. A las complejidades propias del tema, se agregan las de orden administrativo institucional y las del método utilizado por las entidades especializadas, como los Bancos Centrales y los Ministerios de Hacienda.

En este campo, dos sugerencias son válidas. De un lado, el enfoque para tratar dichas variables debe ser de interpretación de sus tendencias y de orientación, sin dejarse llevar por las sutilezas metodológicas prolijidad y especificidad propia de los bancos centrales y de los ministerios de hacienda. La Oficina de Planificación está más capacitada que las autoridades especializadas encargadas de tales variables para tratarlas con un horizonte más general y ampliamente comprensivo que sea, a la vez, de utilidad para el Gobierno Central. de otro lado, el acucioso conocimiento de dichas variables (altamente recomen-

dable) no debe transformarse en el único centro de gravedad del tratamiento de la economía y de la política económica, sustituyendo las preocupaciones de objetivos y metas reales y sociales.

Dentro de todo, y sin desdecir lo anterior, nunca será suficiente el conocimiento y dominio que la Oficina Central de Planificación tenga de la estructura y dinámica del llamado "triángulo de hierro" y de sus efectos en la consecución de la política de objetivos.

Muy estrechamente relacionado con este tópico se encuentra el uso de modelos de corto plazo, sobre lo cual también puede insistirse en lo muy conveniente que resulta su empleo y en el estímulo que las oficinas de planificación deberían recibir sobre el particular. Sin embargo, con el mismo énfasis, conviene recomendar y llegar a crear conciencia sobre el carácter de herramienta metodológica de los modelos, evitando que el trabajo del Plan Operativo se circunscriba y sea dominado por los aspectos formales de los mismos. El Plan Operativo es un documento político sustancioso que se puede apoyar o reforzar con la conclusiones más valederas que aporta un modelo; pero, sería un grave error disfrazar un modelo de Plan Operativo, aún cuando el modelo tenga muchas cualidades teóricas y metodológicas.

Una forma de salvaguardar inclinaciones tecnicistas, casi inevitables por lo atractivo del método de modelos y las dificultades de captar e interpretar el corto plazo, es promover paralelamente estudios parciales sobre las

diferentes variables del corto plazo que entran en el Plan Operativo . La conceptualización y dominio de estas variables más allá del modelo sería imprescindible, con lo cual se robustecería el propio modelo.

Sintetizando, en cuanto a los trabajos de la Planificación Operativa, es de gran utilidad que la Oficina Central de Planificación:

- a) Domine, en todas sus implicaciones económicas y políticas, la estructura y dinámica del triángulo formado por las políticas Presupuestaria , Monetaria y de Divisas, y sus consecuencias en los precios y salarios y en los objetivos y metas del mediano plazo.
- b) La óptica con que trate dichas políticas debe ser más amplia y comprensiva que la de las agencias especializadas y responsables de su administración (Bancos Centrales Ministerios de Hacienda).
- c) Es recomendable el empleo de modelos que ayuden a sistematizar el tratamiento de estas variables y a darle solidez a los puntos de vista de la Oficina de Planificación, evitando que el método de modelos domine la amplia cobertura intelectual y política que deben tener los encargados de la Planificación Operativa.

VII El Poder de las Oficinas de Planificación

Los trabajos de la planificación operativa, junto con introducir nuevos elementos en la Administración Pública, hacen que las Oficinas de Planificación empiecen a incursionar en temáticas tradicionalmente reservadas a entidades técnicas administrativas de mucho poder, como son los Bancos Centrales y los Ministerios encargados de las políticas de precio, salarios y comercio exterior ^{1/}. Esto trae una doble dificultad: de un lado, un tratamiento más frecuente de problemas más específicos con las agencias operadoras, en circunstancias que éstas, por la naturaleza de su acción, no tienen fuertes motivaciones por la planificación. De otro lado, la Oficina debe enfrentar el predominio técnico y político de los Bancos Centrales y de los entes públicos que se sienten más responsables del diseño y administración de las políticas de precios, salarios y comercio exterior.

Por lo anterior, las Oficinas de Planificación cuando entran en el nivel operativo y del corto plazo tienen que estar dotadas de un poder mayor al que exige la Planificación de Mediano Plazo. Su problema, entonces, es ganar poder. Para ello tienen dos medios: el técnico y el político.

En lo técnico, la cuestión de las Oficinas de Planificación es llegar a tener un fuerte sentido de previsión de los problemas de la economía y de la política económica en los plazos mediano y corto. En lo político, en cambio, es interpretar las ideas más sentidas o de mayor fuerza que mueven el

^{1/} No se nombra a los Ministerios de Hacienda, porque se estima que para éstos no son novedosas las relaciones con las Oficinas de Planificación

cuerpo político y encauzar su capacidad de decisiones hacia los objetivos del plan de mediano plazo. En ambos aspectos es fundamental que la oficina desarrolle un intenso trabajo alrededor del futuro inmediato: debe prever y prepararse para enfrentar las crisis o dificultades que puedan ocurrir en las actividades económicas -como por ejemplo, disminución del ritmo de crecimiento, del nivel de ocupación, de la producción industrial y actividades urbanas (construcción y servicio), de la agricultura, desequilibrios en el financiamiento externo, en el presupuesto fiscal, en las empresas públicas; aceleraciones en el aumento de los precios, cambios en la liquidez monetaria, etc. -; problemas o dificultades en la política económica, tales como agotamiento de los instrumentos, rechazo social a medidas importantes, inoperancia administrativa en las políticas, etc.; y los problemas del funcionamiento del sistema político y sus efectos en la Administración. 1/

En relación con la problemática del poder de la oficina y la gestión política del Gobierno, la Planificación Operativa muestra una singularidad, que debería tenerse en cuenta, especialmente en el momento de su instalación o de sus primeras experiencias. Se trata de la cobertura que se le abre cuando no existen problemas importantes - especialmente financiero - y cuando los índices económicos prestigian la acción del gobierno. En cambio, es previsible que se presenten dificultades cuando esos problemas son graves y los índices no posi-

1/ Este sentido de previsión se conjuga con el dominio que a los fines de la planificación Operativa debe tenerse del ciclo anual político-administrativo comentado antes.

vos. Esta circunstancia es, por cierto paradójica, ya que lo propio sería que la cobertura de la Planificación Operativa fuera mayor en el momento de crisis. Llegar a tener la fuerza para actuar en esas circunstancias, es una de las ideas orientadoras en la instalación y primeras experiencias de esta Planificación.

Asociadas a la cuestión de poder que exige la Planificación Operativa y de los trabajos que demanda, cabe aludir las dificultades metodológicas que estos últimos conllevan. La preocupación por el método « muy legítima » suele quitarle relieve al análisis sustantivo de la economía y de la política económica, ya destacado en otros puntos. Otra tendencia observable es un despliegue metodológico, no siempre factible de ser asimilado por las Oficinas de Planificación. En general, éstas no tienen mucho tiempo ni capacidad de recursos humanos para trabajar métodos complejos.

Lo ideal es que al mismo tiempo que se defina y perfeccione un método, se gane aunque sea con elementos metodológicos rudimentarios « dominio de los problemas sustantivos; se acostumbre a la Oficina de Planificación a realizar dichos análisis y se logre habituar al sistema político a ellos, hasta que los sienta como una necesidad. Mientras no se progrese en esa dirección, lo formal de la Planificación Operativa tenderá a reemplazar lo sustantivo. Es corriente que las oficinas de Planificación sientan más la necesidad de análisis y de formulación de medidas que de métodos y de organización.

Resumiendo, la praxis de la Planificación Operativa presenta situaciones que deberían ser mejoradas, tales como:

momentos más críticos de la economía y de la política económica.

- b) El profundo conocimiento y dominio de los problemas económicos y de la política económica que se debe tener para satisfacer lo anterior, asociado a la formación de un gran sentido de previsión económica y política.
- c) La prioridad que debe concederse al análisis de la economía y de la política económica, al tiempo que se desarrolle el método; pero, sin que el trabajo de formulación y perfeccionamiento de éste, amague la frecuencia y disciplina del análisis (aún cuando se entiende que un buen método es básico para mejorar el análisis).

VIII Planificación Operativa Sectorial

Como se anticipó, los comentarios precedentes deben ser muy relativizados cuando se trata de la Planificación Operativa a nivel sectorial. Algunos de los puntos planteados, podrían no tener mucho sentido para el caso de los sectores. Sin embargo son de interés aspectos tales como:

- a) La conveniencia que el Plan de Mediano Plazo identifique con tanta precisión como pueda la función que la estrategia le confiere a cada sector (Producción, PIB, Empleo, Ex-

portaciones, Financiamiento, etc) 1/

- b) La individualización de la variable del sector en que concreta con más fuerza esa función y la conveniencia de especificarla pensando en la vinculación que debería tener con el Plan Operativo Anual 1/.
- c) El análisis económico del sector y de su política económica, orientado a precisar las motivaciones de la política, y a descubrir y prever los problemas de mediano y corto plazo del sector.
- d) El desarrollo relativo de la metodología, en el sentido de ponderar su complejidad, el recargo de trabajo que implica y su prioridad frente al análisis de la economía y política sectoriales.

IX Planificación Operativa Estatal

En cuanto al nivel estatal, mayores son las limitaciones de los siete primeros puntos. Se puede, sin embargo, avanzar los siguientes comentarios:

- a) La Planificación Operativa se ubica en un contexto con muy pocos instrumentos de política económica y con poderosas y fluidas variables exógenas, como la política del Gobierno Central y el funcionamiento del resto de la economía .

1/ El uso del singular (la función o variable) tiene el propósito de destacar la idea que estas proposiciones se hacen pensando en la conveniencia de centrarse en el tratamiento de un aspecto singular e importante, antes que trabajar simultáneamente más de uno concediéndole igual relevancia a todos.

- b) En ese medio, el papel de la Planificación Operativa a nivel estadual tendría que orientarse a fortalecer la capacidad de negociación de las gobernaciones ante la autoridad central y los demás estados.
- c) Su función se torna más difícil por cuanto hay que precisar los problemas del Estado en relación al desenvolvimiento de la economía y política económica nacionales y de los estados vecinos con los cuales mantiene más estrechos vínculos económicos, además de las variables de la economía del estado. Se hace más difícil el análisis del desenvolvimiento económico de corto plazo y el pronóstico de coyuntura de la economía local.
- d) En atención de lo dicho, el Plan y la Estrategia de Medio Plazo resultan más imprescindibles que al nivel nacional, toda vez que en el caso de los estados la Planificación Operativa tiene una cobertura más bien estrecha, centrada de manera selectiva - pero de forma concreta y específica - en las variables sectoriales de más peso dentro de la estrategia y en los que la acción estadual pueda tener influencia. La apertura programática y el seguimiento de proyectos y programas tienen las mismas restricciones. De ahí las dificultades.

des para implementar un esquema de planificación operativa estatal.

- c) También tienen validez los análisis de la economía del estado y sus pronósticos, aunque con las complejidades anotadas, lo que obliga a conocer sus vinculaciones económicas con el resto de la economía y demás estados, o sea la forma y grado de integración a la economía nacional y las agrupaciones de estados. Cabe en este aspecto plantearse si el dinamismo de la economía local proviene del interior del estado o de otros estados, y si se está transfiriendo o recibiendo excedentes. Estas ideas son más propias que la de dependencia en que se insiste con frecuencia, llevando al terreno estatal una tesis válida a nivel internacional.
- f) Las corrientes financieras tal vez sean las que más se prestan a un seguimiento de corto plazo. Puede buscarse en ellas resultados en cuanto a transferencia o recepción de recursos, tanto en el área fiscal como en la privada. El financiamiento fiscal, incluyendo la asignación de créditos y de divisas, podría ser una preocupación permanente para la autoridad estatal, que los trabajos de planificación operativa no podrían omitir.

- g) Para los análisis de la coyuntura habría que reforzar los indicadores estaduales. La selección, tiene que provenir del conocimiento de la economía local y de la explicación de su funcionamiento, adecuándolos a las posibilidades técnicas estadísticas de su construcción. Índices de precios, empleo y producciones específicas podrían ser de utilidad, siempre que se haya previsto la complejidad que introducen las corrientes demográficas y de productos con otros estados.

DOCUMENTOS DE REFERENCIAS

ILPES. La función de Asesoría de Ilpes, Septiembre de 1976.

Informes, papeles de trabajo y archivos de asesorías a Bolivia, Ecuador, Costa Rica y a los Estados de Brasil de Minas Gerais, Pernambuco y Bahía.

Planificación Operativa Anual.- Recopilación de textos inéditos de expertos permanentes y consultores del Instituto, 4 tomos.

CONEPLAN. Plan quinquenal de Bolivia, 1976-80.

Plan Operativo Bolivia 1977.

SEPLAN/M.G. II Plan Mineiro do Desenvolvimento Económico e Social.



**La Dialéctica de la Planificación en las
Economías Mixtas**

- I. La Contradicción Intrínseca.
 - II. Pluralidad y Síntesis.
 - III. Insuficiencia Teórica y Metodológica.
 - IV. El Desafío de su Función.
 - V. La Comprensión del Planificador.
 - VI. Etapas y Acontecimientos Políticos.
- Bibliografía.

La Planificación Económica y Social es teoría pura; su misión es elaborar proposiciones sobre el futuro. El presente y el pasado le aportan antecedentes para fundar sus tesis sobre el estado económico y social a alcanzar y el camino más viable para llegar a él. Los demás elementos se los proporciona la ideología y la teoría económica, social y demás ciencias del hombre. Sus proposiciones resultan, entonces, altamente inciertas y discutibles, en circunstancias que están llamadas a ser la fuente motivadora e inspiradora del quehacer cotidiano del gobierno para orientar el proceso de la política económica y social en procura de los objetivos desarrollistas.

I. LA CONTRADICCIÓN INTRINSECA

En la sociedad y economía capitalista -aún cuando se haya desarrollado el intervencionismo y conformado un amplio sector público- la Planificación es de por sí una contradicción, toda vez que la base sustantiva de tal sistema es el mercado. Aquellas categorías -intervencionismo y sector público- no niegan ni atentan al mercado; por el contrario, su acción está destinada a evitar que haga crisis, a corregirlo y a suplir su capacidad para generar el desarrollo económico y social. Las leyes del mercado -ahora oligopólico y dominado por la transnacional- son, en definitiva, las que

rigen el sistema, a pesar que en el corto y mediano plazo su funcionamiento pudiera ser afectado por la política económica. Sólo el conflicto de clases latente en el sistema capitalista -exacerbado por la conciencia de amplios estratos de la población y por las aspiraciones e ideologías desarrollistas modernas- le confieren vigencia y auspician su acción como método para formular y aplicar la política gubernamental. Por el mismo hecho de antagonizar a la esencia de la sociedad y economía capitalista, su evolución y actuación transcurre en permanente crisis. De ahí su manifiesta debilidad, no obstante las expectativas puestas en ella, especialmente por los intelectuales.

La teoría económica más consolidada y difundida es la que explica como funciona el mercado y como debe protegerse de interferencias extrañas a su naturaleza, competitiva en el pasado y oligopólica en el presente. Es, en suma, una teoría que niega las políticas económicas intervencionistas y las acondiciona, restándole motivaciones y fuerzas. La consecuencia para la planificación es que su base teórica y, por extensión, su base metodológica es estrecha, en circunstancias que su responsabilidad sobre el futuro demanda firmes cimientos teóricos y metodológicos.

La planificación aplicada en las economías capitalistas subdesarrolladas y en desarrollo tiene, además, un vigoroso potencial

ideológico que a menudo contraviene el equilibrio de fuerzas sociales y políticas que mantienen los gobiernos y los intereses más fuertes que representan. La planificación en las economías mixtas subdesarrolladas o en desarrollo, se ha concebido y asociado como lo expresan sus más destacados tratadistas- con la necesidad del cambio social, institucional y económico. "Como en otras áreas en desarrollo, en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos" 1/ "Carece de sentido hablar de la ejecución de planes de desarrollo -se señala en el informe del II Período de Sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo- 2/ si no se tratan las políticas necesarias para el cambio social, tales como la reforma agraria y la redistribución de los ingresos, o las medidas necesarias a la disciplina social, incluso las restricciones fiscales y financieras. En otras palabras, la voluntad política de desarrollar y la capacidad de ejercer un control apreciable sobre las actividades estratégicas de la economía son la condición ineludible para la aplicación eficaz de los planes de desarrollo".

1/ ILPES "Discusiones sobre Planificación", pág. 15, Edit. Siglo XXV.

2/ Sesión del 10 al 20 de abril de 1967, celebrada en Santiago de Chile.

He aquí, en apretada síntesis, las principales contradicciones en que se desenvuelve la planificación y el planificador. Con todas las debilidades y restricciones que los antagonismos enunciados le transmiten, debe trabajar, sin embargo, en las áreas de más agudos conflictos de intereses económicos, de choques sociales y de pugnas administrativas.

II. PLURALIDAD Y SINTESIS

La Planificación, en su contenido más medular, es, en suma, un laborioso trabajo de síntesis de un vasto número de aspectos focales de la vida económica, social y política de una nación. El Sistema de Planificación de un país (o si se quiere, la Oficina Central o Ministerio de Planificación), tiene que comprender en profundidad y saber combinar las expresiones cronológicas de los tiempos pasado, presente y futuro, y de los plazos largo, mediano y corto; la vida humana en todas sus manifestaciones y los medios materiales que insume; las valoraciones morales a que se asocian dichos medios y sus valuaciones reales en términos de cuántum o de precios constantes y a precios corrientes o valores monetarios.

Tiene que dominar lo micro y lo macro; trabajar con amplios agregados y con sus componentes; desarrollar la dimensión sectorial (en términos de producción) y la espacial hasta llegar a la expresión geográfica territorial más elemental; debe percibir y consustanciar

los horizontes nacionales y ubicarse en el contexto internacional aprehendiendo los horizontes de la comunidad internacional. Todo lo tiene que captar con la mayor objetividad, pensar en términos de teoría y hacer proposiciones con sentido pragmático y posibilidades ciertas de su operacionalidad.

Tómese, por ejemplo, el consumo, y piénsese desde cuántos ángulos tiene que ser simultáneamente tratado para comprenderlo en plenitud y consustanciarlo en los planes. Como el primer motivo de la actividad económica, el consumo hace de epicentro de lo más importante de la vida social y política, conlleva una ingente valoración moral, teniendo, sin embargo, una manifestación material muy concreta que se homogeniza brutalmente en valuaciones a precios constantes y corrientes, en moneda nacional y en divisas, a través de las cuales va perdiendo aquel aspecto sustantivo y transformándose en frívolos guarismos pero imprescindibles para establecer políticas.

Su compleja problemática difiere notablemente cuando pasa del plano familiar (micro) al nacional (macro), o cuando se le estudia en el corto, mediano o corto plazo; o cuando se le ve en sus implicaciones internacionales. Nada más expresivo de las tradiciones y del pasado que el consumo, ni variable más vigorosa del presente ni más comprometedora para el futuro. Cuanta desagrega-

ción o agrupación se le introduce, aporta nuevas luces y ayuda a precisar su significación social y económica y su estructura. Por su propia fenomenología es la manifestación humana que más incentiva su teorización. En los planes, por la necesidad de precisarlo y darle el alcance socioeconómico que tiene, al mismo tiempo que presentarlo como política viable y operable, es siempre uno de los temas de mayor relevancia.

Si en vez del consumo, se toma cualquier otra variable -el empleo, la inversión, por ejemplo- se advertirá la misma gran concatenación, que vista como trabajo práctico y cotidiano revela la complejidad de la función de planificar. Ninguno de esos aspectos focales puede ser omitido sin amputar significativamente la fenomenología de su ámbito. Entre más se adentra en ellos y más se les correlaciona y sintetiza, más eficaz será su desempeño; sus omisiones, en cambio, conducen inevitablemente a la superficialidad y traducen la función de la planificación en algo meramente burocrático.

Junto con tal pluralidad focal, la Planificación enfrenta las expectativas que se depositan en toda técnica cuando emerge un problema que no se ha podido resolver por otro medio. Esta circunstancia es particularmente válida en los países en desarrollo; pero es en ellos donde -de otro lado- menos recursos técnicos, metodológicos y humanos cuenta para dar las respuestas que se esperan. En

otras palabras, ahí donde su desafío es mayor es donde menos eficacia inmediata ofrece.

III. INSUFICIENCIA TEORICA Y METODOLOGICA

Muchos son los factores que en las áreas subdesarrolladas o en desarrollo, concurren a restarle eficacia; entre otros, el origen o vinculación foránea de sus principales problemas y su naturaleza socio-política. Pero su debilidad mayor proviene de los elementos que como técnica constituyen su fundamento: la teoría y el método con que trabaja.

La teorización de la economía de mercado, además de apolo-gética, no logra -por su carácter individualista- enlazarse a la sociología ni integrarse a la antropología; se desliga de la ciencia política tanto como lo inspira aquella normativa que el análisis económico se abstiene de calificar fines. Su carácter axiomático ha hecho que sus postulados o supuestos más elementales hayan devenido en ideales o normas de conducta, con lo que se ha esterilizado para investigar y discutir el objeto mismo de la Economía y su relación con las otras ciencias y manifestaciones de la vida humana. Esto último la ha conducido a la crisis teórica que denuncian científicos y filósofos, y que pone de manifiesto su incapacidad para explicar o satisfacer y ofrecer soluciones a la pobre-

za y marginalización social creciente del Tercer Mundo, y a los nuevos fenómenos que la concentración del capital provoca en las áreas industrializadas, como la extraña combinación de inflación y desocupación que estos han venido padeciendo en los últimos años.

El método axiomático, con todo, ha permitido una teoría coherente de la microeconomía, particularmente en lo referente a la empresa; sin embargo, no ocurre lo mismo en el campo de la macroeconomía, y más lejos está de aportar los nexos que permiten transitar con propiedad de una a otra esfera. En el análisis micro no cuentan los agentes económicos como grupos sociales, mientras que su comportamiento es fundamental para la macroeconomía. "Se tendrá la impresión -dice Dumont en su interesante argumentación sobre la crisis del objeto de la economía- que la axiomatización marginalista no es válida más que para un sector de la economía, ya que el otro exige una nueva definición de la decisión económica y al situarse en la perspectiva de la macroeconomía, las escalas de preferencia individuales establecidas por el análisis microeconómico parecerán esencialmente disparatadas" 1/. "A través de tales análisis -se refiere al estudio de los grupos en la inflación-, el acto económico definido por la microeconomía sufre una transmutación, no sólo un cambio de escala, sino también de naturaleza. A las macrocantidades

1/ F. Dumont: "La Dialéctica del Objeto Económico", página 43.

corresponderán, desde ahora, macrodecisiones de grupos. Estas suponen el recurso a la coacción y no pueden ser reducidas a la simple lectura de las indicaciones del mercado!" 1/

Esta ausencia del agente económico en plural, es lo que lleva a menudo a proponerse los problemas macroeconómicos con una concepción a-social. El equilibrio general de la economía, por ejemplo, sólo toma la forma de un juego de magnitudes sin referencia a los grupos de agentes específicos; cuando más, se les alude considerándoseles homogéneamente. Es la misma razón que ha hecho pensar a eminentes economistas que el mejor estabilizador es el desempleo.

El método de la economía de mercado contiene -especialmente en lo cuantitativo-, por cierto, todas las limitaciones de la teoría, amplificadas por la circunstancia general que no siempre es posible traducir en cuantificaciones todos los conceptos o sus variantes. De ahí que si el análisis económico va desfasado con el estadio de evolución de la economía real, el método sea más pretérito aún. La mejor ilustración la ofrecen las cuentas del producto y del ingreso nacional. Mientras su basamento conceptual se ha perpetuado en el modelo de competencia perfecta 2/ la teoría ha avanzado hasta el mo-

1/ Op cit, página 45.

2/ El valor agregado que computan las cuentas nacionales parte del principio que todo pago a factor constituye -en todo su valor- una retribución por el aporte efectivo que hace a la producción, hecho que sólo se cumple en la competencia perfecta.

opolio como caso particular del oligopolio. Igual retraso revela el tratamiento del sector público, respecto al cual -junto con la ausencia de método que aprehenda y exprese la posición y funciones de este importante segmento de la economía mixta- se continúa con la pertinacia de considerar al Estado como un ente que sólo insume recursos. De ahí la vigencia aún en las ideas y en el método del concepto de "consumo del gobierno" o "consumo público" y el tratamiento de las empresas del Estado como empresas privadas. Estos criterios son llevados por agrupaciones políticas y organismos financieros internacionales hasta la asignación de recursos, las decisiones sobre inversiones, sobre tarifas y hasta la propia administración.

Tampoco hay en el arsenal teórico del capitalismo bases para tratar con la consistencia necesaria la planificación, el modelo de economía mixta y menos el de capitalismo de Estado, hacia el cual evoluciona aquélla. Se les trata con una mezcla de teoría de mercado para el sector privado y de pragmatismo y juicios socio-políticos para el sector público. Como éste cada vez es más amplio y dinámico, sobretudo en los países en desarrollo, la teoría y el método disponible sirve cada vez menos.

En síntesis, la Planificación Económica y Social de la Economía de Mercado, carece de teoría y método consistentes; mayor es su déficit en las regiones subdesarrolladas y en desarrollo. Sus opciones radican, entonces, en las posibilidades que le ofrece la experien-

cia de construir su propio acervo teórico y metodológico mediante el desarrollo del análisis crítico y su perfeccionamiento como técnica, enrostrando, en el inter tanto, las acusaciones de fracaso e ineficacia. Asida al conflicto social inmanente del sistema capitalista en evolución, la planificación, sin embargo, adquiere una potencialidad dialéctica como fuente crítica e ideológica, que está llamada a remover los propios cimientos de la teoría y del método económico.

IV. EL DESAFIO DE SU FUNCION

Opinar sobre el futuro consistentemente y con la fuerza suficiente para inspirar medidas o acciones, sin tener sólidos basamentos teóricos y metodológicos es, sin dudas, una labor notablemente difícil y riesgosa, ya que las medidas o acciones a que se da lugar provocan conflictos y tensiones. Este es el escabroso terreno en que se desenvuelve la Planificación, batallando por ser oída, tratando de persuadir, incorporando nuevas ideas, previendo situaciones críticas, señalando riesgo, contrastando circunstancias, creando conciencia sobre el estadio de la sociedad y de la economía.

No obstante, de sus debilidades tiene que extraer fuerzas e inspiración para opinar sobre el futuro, en circunstancias que nada es más difícil que predecir la evolución económica y social, tanto

más cuanto más ambiciosa es la política económica-social y más complejos los problemas que enfrenta, como sucede en los países subdesarrollados o en desarrollo. Al mismo tiempo resulta fácil y cómodo demostrar que un plan no se cumple o que no se ha instrumentalizado adecuadamente.

La función central de la Planificación es precisar y auspiciar un proyecto nacional de desarrollo; formular planes y políticas operativas consistentes con áquel y promover la ejecución de éstos. Sin embargo, es corriente que se le juzgue por los resultados más inmediatos de los últimos. Sin dudas, un sistema de planificación tiene que estar siempre trabajando sobre planes; cuando éstos dejan de ser su motivación central, cae en la inoperancia y abandona, de hecho, aquella parte de su función relacionada con el proyecto nacional. Por lo mismo su función es más amplia y profunda que los planes mismos; a éstos se les debe comprender más en sus contenidos sustantivos, que por su formalismo.

Bajo esta óptica, la planificación debiera ser una fuente inspiradora e instigadora del sistema político, capaz de introducirle nuevas ideas, evidenciarle contradicciones y hacerlo pensar; con personalidad para denunciar las tendencias regresivas de la economía, para definir y promover líneas de acción anuladoras de esas tendencias y distintas a las tradicionales; con audacia para buscar el consenso

en donde es más difícil, con voluntad para ayudar y orientar a los organismos operativos. En este sentido, los planes son un marco de referencia para esta labor más profunda, un punto de partida y un nexo para la comunicación y tratamiento en común de los problemas con los entes políticos, reparticiones públicas y agentes privados.

Para adquirir tales potencialidades, la planificación -o si se quiere de manera más concreta el planificador o el sistema de planificación- tiene que inspirar confianza y ejercer liderazgo, un liderazgo sostenido -por lo que se explicará- más en la capacidad intelectual que en el poder político o burocrático. Ambas condiciones le son indispensables, por cuanto tiene que opinar e intervenir en cuestiones operativas de la administración, sin realizar funciones operativas, y por ende carecer de experiencias en ese campo; señalar lineamientos a los demás agentes públicos, sin asumir responsabilidades en su implementación y ejecución; motivar e incentivar el logro de la imagen futura que concibe, sin probarse en la acción o línea de fuego de la praxis cotidiana.

Todo lo anterior tiene lugar, además, en medio de la pugna social, política y administrativa en que cada agente trata de optimizar una función particular y específica. En esta lucha los agentes -especialmente los del sector público- esperan que la planificación

les favorezca y que no les agregue nuevas dificultades. Pero lo corriente es que los agentes tengan más frustraciones que satisfacciones, por aquello de los objetivos generales o macro que consustancian las funciones de la planificación y por la visión de conjunto que tiene del proceso económico y social. Los planes implican no sólo un grupo de objetivos y metas asignados a los organismos públicos, sino que un conjunto de restricciones, que cada cual trata de salvar o de infringir, haciendo uso de su poder político-administrativo y de sus habilidades burocráticas.

V. LA COMPRESION DEL PLANIFICADOR

Las cuestiones anteriores requieren del planificador o del sistema de planificación, un amplio criterio y una gran capacidad de comprensión de las situaciones que a diario enfrenta. Tiene que dominar las diversas dimensiones de su problemática; desde la gran controversia sobre las tesis que informan el proyecto nacional de desarrollo, pasando por la teoría y el método, hasta la lucha política y el conflicto burocrático. Tiene que hablar y entender el lenguaje de todos los agentes de la política económica: el de los administradores como el de los políticos; el del técnico como el de los académicos; el del hombre de la calle como el de los empresarios; el del teórico como el del ideólogo y ponerse, como se dice vulgarmente, en los zapatos de cada uno de ellos. No puede esperar ser él el entendido

ni que los demás recurran a su despacho, como tampoco puede aspirar que los responsables de la operación del sector público o ejecutores de políticas o medidas -que generalmente están saturados de problemas propios de sus funciones específicas- detengan su acción a la espera de sus criterios o lineamientos. Su conocimiento y destreza para tratar los problemas de los operadores y de los políticos, así como su humildad, paciencia y actitud consecuente, serán su mayor fuente de poder. Ello le obliga, por cierto, a una permanente creación y revisión de sus estrategias, métodos y estilos de trabajo.

A causa de esos aspectos, en los sistemas de planificación se dan dos líneas fundamentales de trabajo: Una hacia fuera del sistema, que es la más conocida y pública, y otra hacia dentro. Esta última se relaciona con la ampliación y fortalecimiento de su capacidad de trabajo. Ningún sistema de planificación es eficiente y eficaz en su actuación pública sin un mejoramiento permanente de su capacidad interna. Ninguna autoridad de planificación logra ser o mantenerse fuerte o con influencia en el sistema, sin un respaldo sustantivo de su aparato técnico-administrativo. Ello es así porque tales autoridades carecen de poderes o capacidades operativas, no manejan recursos y cargan a su haber las contradicciones y desventajas intrínsecas a la planificación de las economías mixtas, antes comentadas.

El poder político de que suelen estar acompañadas, les es imposible ejercerlo bien si no cuentan con el respaldo técnico de sus oficinas; pues la planificación, por aquello que sólo es pura teoría, requiere conocimiento y más conocimiento, y un sentido -nunca suficientemente reivindicado- de previsión. El planificador, por la naturaleza misma de su función, tiene que vivir anticipándose a los acontecimientos, anticipar el reloj y el almanaque, poner su cabeza en el futuro y sus pies bien plantados en el presente. El más perfecto acervo teórico y metodológico de un planificador se deprecia y resulta ineficaz, si su propietario carece del sentido de la previsión y de la oportunidad.

VI. ETAPAS Y ACONTECIMIENTOS POLITICOS

En cuanto al tiempo y al trabajo de planificación, es frecuente encontrar en los textos y en la cátedra -como también en estos ensayos- la división en etapas. Se trata de las archiconocidas fases del diagnóstico, la formulación, la ejecución y la evaluación. Esta fragmentación es un buen recurso didáctico para explicar las tareas de un plan y para iniciarse en el tema; pero, la práctica ofrece otro cariz. En la praxis, lo que importa son los momentos en que en el gobierno se avanzan las ideas más trascendentes, o se toman las decisiones de mayor envergadura, o se mudan las autoridades. Al respecto, en el ensayo quinto se anticipó la idea del ciclo adminis-

trativo anual, como base para vincular de manera concreta la planificación operativa a la rutina de la toma de decisiones del gobierno. En una óptica más amplia pueden agregarse otras circunstancias y eventos que también resultan críticos para el quehacer de la planificación.

La elaboración de los programas políticos es uno de los acontecimientos más importantes. En el sistema democrático se hace fácil seguirlo, y aunque el "planificador oficial" no podría intervenir abiertamente en ese proceso, es parte de su vocación observarlo y captar la profundidad del mismo. Los programas políticos son un dato para el trabajo del sistema de planificación, que le ayudarán a explicarse la complejidad de la función que trata de optimizar cada agrupación política. Por razones obvias, el más importante será el programa del partido de gobierno o los programas de las combinaciones políticas que controlan a éste, ya que sus contenidos constituyen la base de los planes.

Otro período de interés es el previo a la instalación de un nuevo gobierno. En él tiene lugar el proceso de elección de quienes asumirán los cargos más importantes de la administración, a la vez que se preparan y enuncian las medidas con que se estrenan las nuevas autoridades. Para la planificación todo esto es más que un dato; pues implica -de una parte- la definición de la combinación de personalidades y poderes en que se desenvolverá, y -de otra- los objetivos e

instrumentos que deben compatibilizarse, en lo cual le cabría una vasta participación.

El tiempo inmediatamente siguiente a la instalación de la nueva administración -los primeros dos o tres meses, o el primer semestre, por ejemplo- es otro de los momentos de mayor interés y de trabajo para la planificación, ya que en su transcurso las autoridades se compenetrán de los problemas y de las condiciones que tienen por delante, reciben las primeras reacciones de su actuación y atemperan, revisan o acomodan las medidas o políticas que proyectaban. Es el período en que empieza a hacerse presente la necesidad objetiva de mayor coherencia y coordinación de la instrumentalización de medidas, de precisión de los objetivos y de más y mejor información, a lo cual el sistema de planificación debería darle su apoyo máximo. Del acierto de este primer período político, depende buena parte de las características que toma la política económica, ya que es cuando el gobierno suele tener mejor opción para tomar la iniciativa y canalizarlo. En la praxis de la política gubernamental, es lo que se suele citar como el período en que se gobierna con más grados de libertad.

Otras circunstancias relevantes son la preparación, discusión y promulgación de leyes trascendentes, como las que institucionalizan las reformas -tributaria, monetarias, de seguridad social, agraria,

administrativa, etc.-, o las comprensivas de políticas, como las de industrialización, estabilidad, de nacionalizaciones, de bienestar, regionalización, etc. Igualmente importantes son los eventos políticos o administrativos cuando las autoridades rinden cuenta de su acción, declaran sus propósitos y enuncian políticas, como las cuentas del Presidente de la República y de los Ministros al Parlamento y a la Nación, ya que en ellos se adquieren compromisos que circunstan- cian después el proceso de política económica. Por último, pueden mencionarse los cambios de Ministros y otras autoridades, así como las elecciones parlamentarias, de gobernadores o municipales, los plebiscitos y los momentos de crisis políticas.

Estos acontecimientos le dan al proceso de planificación una temporalidad muy dinámica y mucho más vivencial que las etapas convencionales aludidas al inicio del punto. La elaboración de los planes y su ejecución se dan enmarcadas en estos eventos y concate- nada con la lucha política y de intereses económicos que ellos invo- lucran. He aquí la razón para volver a enfatizar el sentido de pre- visión y de oportunidad con que debe actuar el planificador. En mo- mentos como estos puede jugar un papel destacado si está preparado para ello y tiene motivaciones para vencer el aislamiento o la omi- sión en que el sistema político-administrativo pudiera dejarlo. Esta posibilidad no es extraña, ya que se trata de planificar en el contex- to de las economías de mercado.

BIBLIOGRAFIA

Comité de Planificación del
Desarrollo

Informe del Segundo Período de
Sesiones, del 10 al 20 de abril
de 1967, celebrado en Sede CE-
PAL. Fragmentos publicados
en Boletines de CEPAL con tí-
tulo "Planificación y Ejecución
de Planes en América Latina".

CEPAL (Comisión Económica
para América Latina)

- La Planificación en América
Latina. Boletín Económico
de América Latina, Volumen
XII, 1967.
- Discusiones y Resoluciones
sobre Planificación del Desa-
rrollo en el Duodécimo Pe-
ríodo de Sesiones, mayo de
1967.

ILPES-OEA-BID

Experiencias y problemas de la
Planificación en América Latina.
Textos ILPES, Siglo XXI.

Oscar Varsavsky

Proyectos Nacionales, Planteo y
Estudio de Viabilidad Ediciones
Periferia, 1971.

P. Sweezy y otros

Crítica a la Ciencia Económica.
Ediciones Periferia.

Primera Conferencia de
Ministros de Planificación

Informe Final y documentos pre-
sentados por participantes, abril
de 1977.

