

INT-1852



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1852)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Matos

TP/9



LAS TECNICAS DE PLANEACION *

Charles Bejtelheim

* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, ha sido tomado de: Planeación y crecimiento acelerado, del Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

77-2--258-70

Mathematical Analysis

The first part of the course deals with the theory of functions of a real variable. It covers the properties of continuous functions, the Riemann integral, and the differentiation of functions. The second part of the course deals with the theory of functions of a complex variable. It covers the properties of analytic functions, the Cauchy integral, and the residue theorem.

Mathematical Analysis is a fundamental subject for students of science and engineering. It provides the mathematical tools needed for the study of physics, chemistry, and biology.

IX LAS TÉCNICAS DE LA PLANEACION

Las Técnicas de la planeación forman parte de un conjunto de problemas mucho más generales. Es preciso subrayar, en efecto, que la planeación, en calidad de actividad económica y social, es mucho más que un conjunto de técnicas, por importantes que sean éstas.

Así, antes de tratar de las técnicas de la planeación, es necesario recordar lo que esta última representa.

La planeación puede ser definida como una actividad que pretende:

- 1) precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social;
- 2) determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos y;
- 3) poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados.

Como actividad tendiente a fijar al desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherentes, la planeación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social. Es precisamente este contenido político de la planeación lo que hace que la elaboración de un plan no sea solamente un problema técnico.

Asimismo, la realización de un plan económico constituye una actividad social que no puede, tampoco, reducirse a una simple técnica económica.

Esto no significa, por supuesto, que los aspectos técnicos de la planeación puedan ser descuidados. Tienen, al contrario, una importancia decisiva para el propio realismo del plan.

Los aspectos técnicos de la planeación aparecen, especialmente, cuando se trata de asegurar que los objetivos y los medios de un plan estén adaptados unos a otros, que sean coherentes, que estén ajustados a las posibilidades objetivas y correspondan a las prioridades seleccionadas.

/El hecho

El hecho de que la planeación constituya una actividad situada al nivel económico y social, y que implique decisiones políticas, significa igualmente:

1. que el trabajo de elaboración de un plan económico no incumbe solamente a un organismo de planeación: se trata, a la vez, de una actividad social y de una actividad gubernamental. También, por regla general, en los países donde la planeación representa un papel real, los organismos de planeación no son simples órganos administrativos sino que están situados a un alto nivel del propio aparato gubernamental.

Por supuesto, la preparación de los planes no puede realizarse por completo al nivel de los órganos gubernamentales centrales. Para que los planes elaborados sean realistas, es preciso que las informaciones y las evaluaciones circulen de manera casi permanente entre los órganos centrales de planeación y las unidades económicas encargadas de la producción y de la distribución de los productos. El contacto debe establecerse en el interior de cada unidad de producción, con los propios productores;

2. que la planeación no puede realizarse en cualquier marco económico, social y político. Ciertas estructuras económicas, sociales y políticas permiten la ejecución de una planeación real; algunas otras estructuras económicas, sociales y políticas tienen por consecuencia que los planes nunca lleguen a ser realizados o no tengan más que una influencia relativamente débil sobre las mismas. En tales casos no hay planeación verdadera, sino más bien programación económica.

Después de estas observaciones preliminares, podemos volver hacia los aspectos más técnicos de la planeación.

Estos aspectos pueden ser abordados en tres niveles, distinguiendo las técnicas de información previa a la elaboración de un plan, las técnicas de elaboración y, finalmente las técnicas de realización.

En este orden examinaré, sin entrar en detalles, las tres categorías de técnicas de planeación.

/1. Las técnicas

1. Las técnicas de información

Acabo de decir que la planeación trata de precisar objetivos al desarrollo económico y social. Es evidente, que para ser realizables, los objetivos no deberán ser solamente expresión de la voluntad de los deseos de los planificadores (o de cualquier autoridad social o gubernamental), sino que deberán rigurosamente tener en cuenta las condiciones económicas, sociales y políticas existentes en el momento en que el plan sea puesto en ejecución, así como las posibilidades objetivas de modificar estas condiciones.

También, antes de tratar de formular objetivos susceptibles de ser realizados, es necesario tener información previa, tan completa como sea posible, de las condiciones económicas y sociales existentes.

Más exactamente, lo que conviene captar con gran precisión, es a la vez, la situación presente y la evolución pasada, en la medida en que ésta puede instruir sobre las posibilidades de la evolución futura.

No se trata de examinar en detalle los instrumentos estadísticos (o econométricos), gracias a los cuales los esfuerzos de percepción del presente y del pasado reciente podrán ser lo más fructuosos. Bastará enumerar algunos de los instrumentos esenciales de este conocimiento y, sobre todo, indicar los campos sobre los cuales es particularmente necesario disponer de una información.

a) Los datos por reunir

Los grandes campos que deben ser conocidos gracias a una información estadística son esencialmente los siguientes:

1. El campo demográfico: la población presente del país, en un momento tan próximo como sea posible al que marcará el principio del período de la planeación.

La distribución geográfica de esta población o, más precisamente, su establecimiento en relación con las riquezas naturales y con los medios de producción y de transporte.

Su estructura por edades y su estructura social y profesional, global y por regiones geográficas.

/Es inútil

Es inútil insistir en las razones por las cuales es necesario disponer de informes relativos a la estructura por edades. Estos informes permiten, especialmente conocer el número de personas que pueden tener actividad productiva. Del mismo modo las estadísticas relacionadas con las estructuras profesionales dan a conocer los tipos de actividad que pueden ser desarrollados con cierta facilidad y los sectores sobre los cuales el esfuerzo de formación profesional deberá intensificarse más especialmente, teniendo en cuenta objetivos a más largo plazo.

Por supuesto, en el campo demográfico, es altamente deseable disponer de informaciones referentes a la importancia numérica de la población en diferentes épocas, a fin de estar en condiciones de evaluar a qué ritmo se han efectuado los cambios en el número de habitantes del país.

De todas maneras, es indispensable completar los datos puramente estáticos relativos a la población global con el conocimiento de las tasas de mortalidad y de natalidad por edades y, si es posible, por categorías socioprofesionales. Este será uno de los elementos que permita evaluar la población futura y su estructura en diferentes épocas, a condición de hacer previsiones razonables concernientes a los futuros cambios de dichas tasas.

2. El campo de la producción: las principales producciones deberán ser evaluadas en cantidades físicas y en valor. En la medida de lo posible, será necesario conocer no solamente las producciones corrientes sino también las capacidades de producción inmediatamente disponibles.

3. Los datos relativos al comercio exterior: las importaciones también deberán ser conocidas evidentemente, tanto en cantidades como en valor y por fuente de aprovisionamiento (país de origen).

Otro tanto para las exportaciones.

Las tendencias pasadas deberán ser estudiadas, y hacerse apreciaciones sobre las tendencias futuras y las posibilidades de introducirse en nuevos mercados exteriores.

/4. Los datos

4. Los datos relativos a los recursos y a sus empleos: la suma de las producciones y de las importaciones de un período dado, por ejemplo de un año, indica cuáles han sido los que se llaman "recursos corrientes disponibles" para este período.

Junto a este conocimiento de recursos es preciso colocar el conocimiento de los usos que han sido hechos.

Estos aprovechamientos o "empleos" son, esencialmente, de cuatro órdenes:

a) El consumo final corriente, que debe ser subdividido en consumo de los particulares y consumo de las colectividades, entre ellas el Estado: subdivisiones más sutiles son, por supuesto, igualmente necesarias, por tipo o categoría de consumo.

b) Las inversiones, que representan los productos que no son consumidos, aun en calidad de producción corriente.

Las inversiones se dividen en dos grandes categorías:

1. Las inversiones en capitales fijos, es decir, en inmuebles y equipos, las que vienen ya sea a añadirse a los inmuebles y equipos existentes, ya a remplazar las construcciones o equipos usados.

2. Las inversiones en stocks, que representan los incrementos de las reservas de productos que pueden ser empleados en cualquier momento. Por supuesto, subdivisiones más precisas, según el destino de las inversiones, serán necesarias también.

c) La tercera categoría de empleo de los recursos está constituida por los consumos intermedios, es decir, por el uso que se hace de ciertos productos en el propio proceso de producción. Así, los productos agrícolas, tales como los cereales utilizados en las siembras o como alimento del ganado, constituyen productos intermedios; lo mismo pasa con el acero utilizado en las industrias mecánicas o la construcción.

d) Finalmente, la cuarta categoría de empleo está constituida por las exportaciones.

Todos estos aprovechamientos de los productos deben ser evaluados para cierto período, a fin de conocer la estructura de los empleos de las diferentes producciones, así como los requerimientos de productos intermedios necesarios a cada uno de ellos.

/5. La circulación

5. La circulación de productos y la distribución de los ingresos: a los datos relativos a la población, a las producciones, al comercio exterior y a los recursos y sus empleos, conviene añadir los datos relativos a los circuitos recorridos por los diversos productos, precios a los cuales estos productos son pagados y a las rentas monetarias para la distribución de las cuales son factores importantes la producción y la circulación de los productos. El conocimiento de la distribución de las rentas y su empleo constituye un campo especialmente importante.

6. El conocimiento de las potencialidades: además, es necesario disponer de un conjunto de datos que expresen las potencialidades de la economía. Citaré los datos siguientes:

a) Los datos relativos a las superficies cultivadas y a las superficies cultivables, con - si es posible - indicaciones sobre las cualidades o las aptitudes de los suelos (especialmente bajo la forma de mapas pedológicos).

b) Los datos relativos a la lluvia y a las características climatológicas en general.

c) Los levantamientos de las principales cuencas hidráulicas, que pueden ayudar al establecimiento de centrales hidroeléctricas o a depósitos que pueden servir a la irrigación.

d) Los datos relativos a los principales yacimientos mineros susceptibles de ser explotados, etc.

De manera general, las evaluaciones concernientes a las potencialidades de la economía del país considerado deberán ser acompañadas de una apreciación de las características económicas de dichas potencialidades; es decir, de los precios de costo a los cuales los productos que serían obtenibles gracias a la utilización de estas potencialidades podrían ser suministrados. Tal apreciación es frecuentemente difícil de formular, en ausencia de estudios técnicos y previos y en tanto que no sea realizada una selección concerniente a los métodos de explotación de las potencialidades consideradas; no obstante, una primera aproximación es indispensable, desde el principio,

/a fin

a fin de eliminar del campo de los proyectos posibles, al menos durante un período, la explotación de las potencialidades técnicas que llevaría a producciones sin valor económico, en razón de los precios de costo excesivo de tales producciones.

Las enumeraciones que preceden no hacen evidentemente más que indicar una parte de los datos más esenciales necesarios para la preparación de un plan de desarrollo.

Desearía decir algunas palabras, a continuación, sobre los métodos de obtención de los datos, los métodos de presentación de éstos y las técnicas para la elaboración de los planes. Volveré de inmediato, más especialmente, sobre algunos de los problemas que se plantean en el caso de los países escasamente desarrollados.

b) Los métodos de obtención de los datos

Los métodos de obtención de los datos pueden ser extremadamente variables, por eso quisiera limitarme a señalar los puntos siguientes:

Una parte de los datos será recogida generalmente mediante un censo. Tal es el caso, especialmente, en lo que se refiere a las estadísticas relativas a la población, a los principales equipos, al ganado, etc.

En otros casos, los datos necesarios pueden ser recopilados con muestreos estadísticos. Así, en numerosos países aún poco desarrollados (y hasta en países desarrollados) el método más fácil para estimar la producción agrícola consiste en la combinación del método de muestreo destinado a evaluar el rendimiento de los diferentes cultivos, en cierto número de regiones fundamentalmente homogéneas, y de la estimación de superficies cultivadas en dichas regiones. En tal caso, la producción no es directamente censada. Un método así puede, evidentemente, ser extendido a otras producciones o a otros hechos económicos, además de las producciones agrícolas. Así, las producciones artesanales podrán frecuentemente ser evaluadas de esta manera.

/En otros

En otros casos, también los datos necesarios serán recopilados a consecuencia de investigaciones técnicas. Es así, especialmente, en lo que concierne a las superficies cultivables, las regiones hidráulicas, los yacimientos mineros, etc. No es inútil indicar, de pasada, que, cada vez con mayor frecuencia, para el estudio de los suelos o de su distribución son empleados métodos fotográficos, que de igual modo pueden servir para la evaluación de las riquezas forestales de un país.

c) Los métodos de presentación de los datos

Con el examen rápido de los métodos de presentación de los datos llegamos muy cerca de los problemas relativos a la preparación de los planes, pues la presentación de los datos debe, evidentemente, estar subordinada, tan directamente como sea posible, a las exigencias de esta preparación.

Se pueden, esencialmente, distinguir tres formas de presentación de los datos destinados a ser utilizados para la planeación.

1. La elaboración de cuadro: un primer método de presentación de los datos está constituido por la preparación de cuadros estadísticos y contables. Es de este método del que quisiera decir ahora algunas palabras.

Es preciso subrayar que, en lo que concierne a los datos relativos a la actividad económica corriente, el uso de la "contabilidad económica nacional" suministra un cuadro particularmente útil. Tal cuadro permite presentar, de manera más o menos integrada por una parte los diferentes agentes económicos - tales como empresas, familias (subdivididas en categorías sociales), administraciones, instituciones financieras, bancarias, aseguradoras y campo exterior - y, por otra parte, las diferentes operaciones a las cuales estos agentes económicos se dedican: producción, consumo, inversión, distribución de ingresos, transferencias, préstamos, reembolsos de deudas, compras, ventas, etc.

El cuadro de la contabilidad nacional presenta la gran ventaja de poder ser utilizado ulteriormente, en el estadio de la elaboración del plan, a fin de verificar la coherencia de las previsiones de planeación.

/A partir

A partir de la contabilidad nacional es posible obtener lo que se llaman grandes agregados nacionales, tales como: producción nacional, producto nacional, renta nacional, inversión total, consumo individual, consumo colectivo, etc. Estos agregados son extremadamente útiles en la preparación de un plan.

Sería no obstante, sumamente peligroso, cuando el trabajo preparatorio que debe terminar con la elaboración de un plan, limitarse a los datos que pueden dar lugar a la presentación contable del tipo que acaba de ser descrito rápidamente. En efecto, y como anteriormente se ha dicho ya, un gran número de datos necesarios para la elaboración de un plan conciernen a las potencialidades económicas, y éstas no son, por consiguiente, susceptibles de adquirir la forma de una contabilidad de actividades económicas corrientes.

Por lo demás, otros datos pueden ser derivados de la contabilidad económica corriente (mediante ciertos cálculos), o pueden ser objeto de evaluaciones directas. Es de la presentación de estos datos de la que deseo decir, en este momento, algunas palabras.

2. Los coeficientes y las relaciones económicas, técnicas y sociales: a partir de los datos relativos a la actividad económica corriente es posible elaborar cierto número de relaciones cuyo conocimiento es extremadamente importante para la preparación de un plan. Entre estas relaciones (de las que algunas pueden tomar la forma de coeficientes o de índices) citaré especialmente:

a) La productividad del trabajo en los diferentes sectores y para diversos tipos de explotaciones o de empresas. Se trata de una relación que liga el trabajo realizado, bien sea a la cantidad de productos obtenidos por este trabajo, bien al "valor" de estos productos, "valor" medido en precios corrientes o en precios convencionales (por ejemplo, en precios de un período de referencia).

b) Los rendimientos agrícolas que permiten relacionar el conocimiento de las superficies cultivadas con los productos obtenidos por unidad de superficie.

/c) Los rendimientos

c) Los rendimientos de ganado (por ejemplo, el rendimiento de carne por rebaño o por "cabeza media" en el rastro, o el rendimiento medio de leche de las vacas lecheras, etc.).

d) Los coeficientes de capital (o de fondos fijos) que determinan el monto (del capital o de los fondos fijos) que ha debido o deberá ser invertido en determinada rama de actividad para obtener determinado volumen o cierto valor de producción.

e) Los coeficientes técnicos o coeficientes de insumo corrientes que determinan las cantidades de diferentes productos intermedios necesarios para la obtención de determinado producto final. Por ejemplo, la cantidad de electricidad necesaria para obtener una tonelada de aluminio o la cantidad de mineral de hierro necesaria para obtener una tonelada de acero, etc.

En lo que concierne a los coeficientes de insumo corrientes es preciso indicar que éstos pueden ser calculados bien en magnitudes físicas, bien en unidades monetarias, o bien aun en gastos de trabajo por categorías de productos (éstos productos, a su vez, son medidos ya sea en unidades físicas - por ejemplo, una tonelada de acero - ya en unidades monetarias - por ejemplo un millón o mil francos, de producción de la rama tal o cual). Es necesario indicar también que los insumos calculados pueden ser ora los insumos directos, ora los totales. Los insumos directos señalan el consumo de un producto dado necesario directamente para la obtención de una cantidad determinada de otro producto. Por ejemplo, la cantidad de carbón directamente necesaria para la obtención de una tonelada de acero. Los insumos totales representan, por cada categoría de productos, la suma de sus insumos directos y de sus insumos indirectos. Por ejemplo, para la obtención de cierta cantidad de carbón (insumo directo) y utilizar otra cantidad en forma indirecta. Así, en este caso, se tendrán en cuenta: cantidades de carbón consumida en la producción del mineral de hierro necesario para la obtención de una cantidad determinada de productos siderúrgicos; cantidad de carbón gastada en el transporte de este mineral de hierro a fin de obtener la misma cantidad de

/productos siderúrgicos;

productos siderúrgicos; cantidad de carbón utilizada para el transporte de los restantes productos necesarios para la producción siderúrgica, etc.

Por supuesto, para cada categoría de productos los insumos indirectos son frecuentemente superiores a los directos; de ahí la conveniencia del conocimiento de estos insumos indirectos. Para dar un ejemplo indicaré que, en la siderurgia soviética, los insumos indirectos de carbón son un poco más de tres veces más elevados que los insumos directos, y que los insumos indirectos de electricidad para la siderurgia son alrededor de tres veces y media más elevados que los directos. El cálculo de los insumos indirectos se efectúa con la ayuda de cuadros de relaciones interindustriales y por inversión de la matriz representativa de estas relaciones.

f) Los coeficientes de elasticidad de la demanda de los diferentes productos para una variación dada del ingreso.

g) Los coeficientes de elasticidad de la demanda de los diferentes productos para una variación dada de los precios (por supuesto, no es útil calcular tales coeficientes más que para productos particularmente importantes).

h) Los coeficientes de crecimiento de cierto número de magnitudes económicas observadas durante un período reciente. Los coeficientes más importantes son los relativos al crecimiento de la población, así como al crecimiento de la renta nacional y de la inversión.

i) Los coeficientes de crecimiento relativo. Por ejemplo, los que esclarecen las relaciones que han podido ser comprobadas, en el país considerado, entre la tasa de crecimiento de la renta nacional y la tasa de crecimiento del consumo de electricidad, de carbón, de acero y de cualquier otro producto considerado importante.

j) Las relaciones recientemente observadas entre ciertas magnitudes económicas esenciales: por ejemplo, la tasa de acumulación que expresa la relación entre la parte de la renta nacional que no va al consumo y la renta nacional total. Otro ejemplo: la tasa

/de formación

de formación del excedente económico, es decir, la relación entre la parte de la renta nacional no consumida por los productores y la renta nacional total, etc.

Los coeficientes y las relaciones arriba enumerados son los que han caracterizado, en una o varias situaciones recientes dadas, la economía del país considerado. Es importante conocer estos coeficientes y estas relaciones para tener una visión de la situación existente y de su evolución reciente y, también, a fin de apreciar en qué medida es posible modificar esta situación.

No obstante, cuando la elaboración de un plan, es posible que se vea uno obligado a utilizar no solamente coeficientes y relaciones que resultan de los datos propios de la economía nacional, para la cual el plan está en vías de elaboración, sino igualmente coeficientes y relaciones tomados de otras economías. Eso pasa, en particular, en lo que concierne a ciertos coeficientes técnicos y, especialmente, algunos coeficientes de capital y de insumo-producción. El conocimiento de tales coeficientes extranjeros puede ser extremadamente importante a fin de prever las necesidades de inversión o a las relativas a productos intermedios, que surgirán del desarrollo de algunas producciones. Al igual, en lo que concierne a los coeficientes o a las relaciones características de la economía nacional es frecuentemente necesario no contentarse con el conocimiento de coeficientes medios, sino conocer también los diferentes valores adquiridos por estos coeficientes o estas relaciones en diferentes regiones del país o en diferentes tipos de explotación o de empresa.

Así, el conocimiento de los rendimientos del suelo para un mismo cultivo, según las condiciones técnicas en las cuales este cultivo se efectúe, es extremadamente útil para permitir una previsión relativa a las posibilidades generales de incremento del rendimiento de estos cultivos en el país considerado. Del mismo modo, coeficientes de esta naturaleza, que provienen de las

/explotaciones puramente

explotaciones puramente experimentales o de las granjas piloto, pueden ser utilizados al preparar un plan, teniendo en cuenta las condiciones particulares en las cuales han sido observadas u obtenidas proporciones dadas o relaciones dadas.

3. La presentación cartográfica: Finalmente, en gran número de casos, puede ser extremadamente útil disponer de una presentación cartográfica de parte de los datos económicos y sociales. Así, los mapas que muestran la densidad de la población en las diferentes regiones del país, mapas de fertilidad de suelos, mapas de cultivos, mapas que muestren la distribución de los yacimientos mineros, de las cuencas hidráulicas, etc. serán guías sumamente valiosas en el momento de la preparación de los planes y de la elaboración de las decisiones relativas a la localización de los diferentes tipos de actividad agrícola o industrial. Es preciso subrayar que, en la práctica, un vacío frecuentemente observado por parte de los servicios de planeación es la ausencia de atención suficiente en el aspecto geográfico o espacial de los problemas.

II. Las técnicas de preparación de un plan económico

Cuando los trabajos preparatorios (consistentes en reunir los datos y organizarlos) estén lo suficientemente adelantados se puede pasar al estadio de la elaboración propiamente dicha del plan.

Los métodos de elaboración están evidentemente sujetos a variar de acuerdo con la naturaleza de las informaciones disponibles. En general, en este trabajo la hipótesis de que las informaciones disponibles son relativamente numerosas sin, no obstante, considerar el caso de los países altamente industrializados.

Desearía, por otra parte, presentar aún la siguiente observación:

En cierto número de países se ha llamado "planes económicos" a documentos constituidos solamente por la adición de proyectos de inversiones (públicas o privadas), seleccionados de modo más o menos arbitrario y cuyo total parece compatible con las fuerzas económicas y las posibilidades financieras del país. En tal caso - es decir, cuando hay simplemente adición de proyectos, más o menos coherentes y más o menos bien escogidos - es evidente que no se puede hablar de "planeación" en el sentido propio de la palabra. De igual modo, ninguna técnica particular es requerida para la elaboración de tales seudoplanes.

En cambio, tienen que emplearse técnicas específicas para la preparación de dos tipos de planes hoy día corrientemente practicados, situados en el marco de la programación económica (llamada a veces "planeación indicativa") o en el marco de la planeación propiamente dicha, es decir, de la planeación directiva e integral.

De hecho, los métodos requeridos para este último tipo de planeación son mucho más complejos que los requeridos para la programación económica. En otros términos incluyen los primeros y los sobrepasan. Por eso, en esta exposición, concentraré la atención en los métodos de elaboración necesarios, para la planeación directiva e integral, única que corresponde, además, a las exigencias reales del progreso social.

/Para describir

Para describir las técnicas de elaboración de un plan es necesario, en primer lugar, tener una idea de conjunto de los métodos de elaboración y, a continuación, después de algunas observaciones sobre el caso de los países escasamente industrializados que emprenden el camino de la planeación, analizar más en detalle algunos de los problemas más complejos de elaboración.

a) Vista de conjunto de la preparación de un plan de desarrollo.

La dificultad que existe para presentar de manera global los métodos de elaboración de un plan de desarrollo tiene diversas razones.

La primera es la complejidad de tales métodos, y su carácter en parte empírico.

La segunda es la existencia de varios métodos posibles, que tienen en parte rasgos comunes, pero que tienen por lo demás, rasgos característicos, por lo que es imposible, en el marco de una breve exposición, examinar separadamente cada uno de estos métodos, tanto más cuanto que algunos de ellos son utilizados conjuntamente.

Por razones prácticas, presentaré aquí un método particularmente adaptado a la elaboración de un primer plan de desarrollo. La selección así hecha no significa de ninguna manera que considere que otros métodos no puedan ser empleados ventajosamente en otras condiciones.

El método o la técnica de planeación que voy a describir se desarrolla esencialmente según las fases siguientes:

1. Elaboración de las normas

La primera fase es la de elaboración de las normas relativas al desarrollo económico y social.

En la primerísima fase de elaboración del plan, es preciso en efecto, que las autoridades políticas decreten las normas relativas a los objetivos económicos, sociales y políticos del desarrollo del período para el cual el plan deberá ser preparado. Según las

/circunstancias, tales

circunstancias, tales normas podrán ser más o menos detalladas, más evidente que no pueden entrar en grandes detalles a la vez porque las autoridades políticas no están capacitadas para elaborar, en buenas condiciones, detalles que tengan un carácter técnico-económico, y porque no quedaría sitio alguno para ningún trabajo de planeación si las propias normas pretendiesen, a riesgo de carecer de coherencia, fijar un número demasiado grande de objetivos.

Es indispensable, en consecuencia, que las normas tengan un carácter bastante general.

Según las circunstancias, los objetivos generales indicados por las normas pueden concernir ya sea a las magnitudes económicas globales - tales como el monto de la renta nacional por alcanzar al final del período de planeación, el monto de las inversiones a efectuar en este período a la tasa de acumulación que puede ser alcanzada al final del mismo, etc. - ya a los objetivos físicos más precisos, tales como la cantidad de aceros, de electricidad o de otros productos que deban ser obtenidos al final del período de planeación.

Las normas pueden igualmente fijar algunas prioridades o determinar ciertas proporciones en el aprovechamiento de la renta nacional o en el consumo.

Por supuesto, es indispensable que las normas (que son decretadas por el poder político y que servirán de inmediato para la elaboración del plan) no sean decretadas en abstracto sino que descansen en trabajos previos efectuados por los organismos de planeación.

De hecho, la preparación misma de las normas debe abrir una especie de diálogo entre el organismo de planeación y las más altas autoridades políticas. Por ejemplo, el organismo de planeación podrá presentar a las autoridades políticas diversas posibilidades de desarrollo, de acuerdo con el nivel actual de las fuerzas productivas y de los esfuerzos que puedan ser desplegados durante el período

/de planeación

de planeación considerado; así, diferentes grados de esfuerzo podrán ser propuestos, e incumbirá a las autoridades políticas seleccionar objetivos económicos y políticos que correspondan, en su contenido, a las propias concepciones de estas autoridades políticas, y en los medios necesario para su obtención, a la amplitud de los esfuerzos que las mismas consideren que pueden ser cumplidos en el período considerado.

En lo que precede, la duración del período de planeación no ha sido especificada; es preciso decir aquí que la planeación debe, en general, conducir a la preparación de planes de diversos períodos. De hecho, cualquier planeación de carácter directivo e integral, debe descansar, como mínimo, en dos, más frecuentemente, en tres clases de planes:

a) Lo que se llama un plan prospectivo a largo plazo que se refiere, en general, a un período de diez a quince años. Tal plan sirve para fijar objetivos lejanos, que no pueden ser alcanzados más que con esfuerzos prolongados. Tales objetivos permiten definir las direcciones que la economía y la sociedad deberán seguir durante períodos más cortos.

Los planes prospectivos a largo plazo no fijan generalmente objetivos precisos y rigurosamente cuantificados (aunque es deseable que para ciertos objetivos sean adelantadas cifras, al menos entre un máximo y un mínimo), sino direcciones que es deseable que la economía siga y las proporciones en las que las diferentes actividades económicas deberán estar representadas al final del período de planeación a largo plazo. Un plan prospectivo a largo plazo no debe tener, generalmente, un carácter rígido, pues está sujeto a ser modificado a menudo, durante el período en el cual está destinado a utilizarse, a fin de tener en cuenta nuevos descubrimientos, cambios técnicos, etc., que pueden producirse durante el largo período de su realización.

b) Un plan prospectivo corriente, que es generalmente un plan de cuatro a siete años, y que constituye lo que se puede llamar la

/"fase de

"fase de operación" del plan prospectivo a largo plazo. Los objetivos de este tipo de plan prospectivo corriente resultan, a la vez, de tomar en consideración la situación presente, consideraciones políticas y objetivos mismos del plan prospectivo a largo plazo.

c) Finalmente, puede ser muy útil preparar cada año un plan de operación anual, que representa de doce meses del plan prospectivo de operación. La preparación de las normas para este género de planes exige un trabajo mucho menos detallado, pues los objetivos de los planes anuales resultan, esencialmente, de la confrontación de la situación presente y de los objetivos del plan de operación a largo plazo; no obstante, aun en este cuadro ciertas posibilidades pueden quedar abiertas y pueden dar origen a normas de carácter político.

Una vez decretadas, por las autoridades políticas, las normas sobre una base realista, se pasa a la elaboración del primer proyecto de plan.

2. Elaboración del primer proyecto de plan

La segunda fase de la preparación de un plan consiste en la elaboración de un primer proyecto de plan. Las técnicas por utilizar variarán, evidentemente, de acuerdo con la cantidad y la calidad de las informaciones disponibles, y también, según la forma más o menos precisa bajo la cual se presentan las normas dadas para la elaboración del plan.

Por regla general, dos categorías de técnicas pueden ser utilizadas, a saber: una técnica de exploración progresiva, por una parte, y por otra, la técnica de los eslabones conductores.

La técnica de la exploración progresiva se desarrolla esencialmente de la manera siguiente:

Para preparar un primer proyecto de plan, se partirá de cierto número de magnitudes macroeconómicas dadas por las normas de política económica o deducidas de tales datos. Por ejemplo, se partirá del nivel que deba ser alcanzado por la renta nacional y por la

/acumulación, así

acumulación, así como por el consumo colectivo; en este caso, el volumen del consumo individual aparecerá como un saldo.

Tomando en consideración el contenido que se juzga políticamente deseable y económicamente posible de los consumos colectivo y privado, y las principales inversiones o las principales producciones indicadas por las normas, se calculará el monto de los recursos corrientes (provenientes de las diferentes ramas de la economía) que debieran estar disponibles al final del período de planeación. Teniendo en cuenta la política posible y deseable en el campo de las importaciones y de las exportaciones, se evaluarán las cantidades de las principales producciones que debieran ser obtenidas en el territorio nacional, tomando, por supuesto, en consideración las potencialidades del país y la naturaleza de los sectores que es deseable, ventajoso o posible desarrollar con prioridad.

De esta manera se llega a determinar objetivos provisionales, concernientes a las diversas ramas de la producción, a las importaciones y a las exportaciones. Aunque a lo largo de toda la elaboración de estos objetivos provisionales ha debido hacerse un esfuerzo por establecer cifras provisionales coherentes entre sí y política técnicamente realizables, en las condiciones dadas, será preciso (antes de poder considerar que se ha llegado a un primer proyecto de plan) someter estos objetivos a cierto número de pruebas de coherencia.

Las pruebas de coherencia a las cuales los objetivos provisionales deben ser sometidos son esencialmente las siguientes:

a) Las pruebas de coherencia interna: Estas pruebas son de varias clases:

1. Coherencia entre los recursos y los aprovechamientos corrientes: Así, se comprobará que, para las diferentes categorías de productos de consumo, las cantidades que deben ser consumidas, en virtud del proyecto del plan en su estado actual, estarán efectivamente

/disponibles de

disponibles de acuerdo con los datos que resulten de otros objetivos de este mismo primer proyecto de plan, especialmente según los datos que resulten de los proyectos de producción, de importación y de exportación. Las evaluaciones de esta naturaleza deben referirse, por supuesto, no solamente a los consumos finales, sino igualmente a los consumos intermedios, es decir a los necesarios para la obtención de las diferentes producciones finales, tales como se presentan en los objetivos de este primer proyecto de plan. A fin de efectuar estas verificaciones y las pruebas de coherencia interna, se dispone de cierto número de instrumentos técnicos, tales como:

La contabilidad nacional prospectiva, que debe tratar de establecer, de manera más o menos detallada, las cuentas nacionales del año final del plan, de tal suerte que dichas cuentas coincidan, en su contenido, con los objetivos finales fijados.

Los cuadros prospectivos de relaciones interindustriales, que presentan las relaciones entre los diferentes sectores de la economía, o las diferentes ramas de la economía, tales como deberían resultar de las diferentes previsiones, teniendo en cuenta los cambios técnicos por ocurrir entre el período de preparación del plan y el año final de éste, etc.

Para elaborar estos diversos cuadros prospectivos, es necesario conocer las relaciones características presentes y modificarlas, en parte, a fin de tener en cuenta los cambios inevitables y los que son deseados. Así, se tendrán en cuenta no solamente los cambios susceptibles de modificar los coeficientes de insumo, sino también los cambios en las normas de consumo que deben resultar de la realización del plan, sino también los cambios por imponer en los diversos campos del comercio exterior, de la inversión, etc.

Si las diferentes técnicas que pretenden probar la coherencia de los objetivos provisionales demuestran que éstos no son coherentes, será evidentemente necesario modificar algunos de estos objetivos

/a fin

a fin de llegar a un conjunto coherente. Es preciso, por supuesto, que las modificaciones que sean aportadas entonces tengan en cuenta otras condiciones de coherencia, de las cuales se hablará en seguida, la naturaleza de las normas de política económica, las posibilidades técnicas y las exigencias de un crecimiento suficientemente rápido, exigencias que se expresarán, además, en general, en los objetivos fijados por las propias normas político-económicas.

Después de una serie de cálculos se debe, por aproximaciones sucesivas, llegar a un conjunto de objetivos coherentes.

No obstante, como ya se ha dicho, si la coherencia interna al nivel de los recursos y de las utilidades corrientes es condición necesaria para llegar a la elaboración de un plan realista, no es, con todo, condición suficiente. Un plan realista debe tener en cuenta también, a cierto número de otras exigencias, de las que se puede verificar, con la ayuda de otras pruebas de coherencia interna, si son satisfechas o no. La más importante de estas exigencias concierne al potencial de las fuerzas de trabajo de que la economía puede disponer. Este potencial fija un límite a la amplitud de las tareas que se pueden asignar al desarrollo económico de cierto período, teniendo en cuenta las previsiones efectuadas en el campo de la evolución de la productividad del trabajo.

2. La coherencia al nivel de las fuerzas de trabajo se calculará, especialmente, estimando, a partir de los diferentes objetivos de producción de bienes y de servicios, las cantidades de mano de obra de diferentes niveles de calificación necesarias para la realización de los objetivos fijados.

Esto llevará a la elaboración de balances detallados de mano de obra. Por supuesto, en la evaluación de las necesidades de mano de obra, se deben tener en cuenta, como ya se ha dicho, las transformaciones técnicas previstas durante el período de planeación y, por

/consiguiente, los

consiguiente, los cambios en el nivel de la productividad del trabajo que permiten reducir más o menos las cantidades de mano de obra necesarias para la obtención de ciertos resultados.

Cuando las necesidades por sectores de mano de obra estén evaluados provisionalmente, se suman las necesidades de mano de obra de diferentes calificaciones que resultan de las exigencias por sectores y se comparan estas exigencias con lo probablemente disponible, teniendo en cuenta la situación existente al principio, los cambios a prever en la población en edad de trabajar, las tasas de actividad, de mortalidad y de formación profesional.

También aquí, si no hubiese coherencia, sería necesario bien modificar algunos programas de formación profesional, bien modificar algunas previsiones técnicas, a fin de reducir o de aumentar las necesidades de mano de obra de algunos sectores. Si ninguna de estas modificaciones permite llegar a un equilibrio (lo que sucedería, si, teniendo en cuenta las diferentes técnicas que pueden ser utilizadas, el total de las necesidades de mano de obra viniese a sobrepasar lo disponible en el país), sería necesario revisar algunos de los objetivos de producción de bienes o de servicios.

Un problema del mismo orden surge, eventualmente, cuando los objetivos fijados no permiten la obtención de ocupación plena. Por otra parte, en este caso, es preciso indicar que, teniendo en cuenta las rigideces en el posible aprovechamiento de las diferentes categorías de mano de obra y de los problemas de formación profesional, es posible que, para un período de planeación insuficientemente largo, sea obligatorio, en un país que sufre, al principio, de una subocupación muy importante, aceptar que esta subocupación o desempleo no sean totalmente reabsorbidos. Por supuesto, las decisiones por tomar en este campo provienen, en parte de la autoridad política pero ésta debe, por su parte, tener en cuenta las repercusiones económicas que resultarían de tal o cual decisión en el campo del volumen del empleo.

por ,edretr ,uon)

/3. Al nivel

3. Al nivel de los flujos monetarios, las coherencias que deben ser verificadas lo serán, especialmente, mediante un balance financiero prospectivo y un balance previsor de los ingresos y de los gastos de la población.

El establecimiento de estos balances es resultante, por una parte, de los objetivos de producción de bienes y de servicios para los diferentes sectores, de las previsiones de necesidades de mano de obra e, igualmente, de las decisiones tomadas al nivel de la política de salarios y de precios.

Teóricamente, existe siempre una política de salarios y de precios que es compatible - es decir, coherente - con el equilibrio de los balances previosores al nivel de los recursos y de los aprovechamientos, incluidos los recursos y los usos de mano de obra, más no siempre es seguro que la política de precios y de salarios que asegura este equilibrio o esta compatibilidad sea socialmente aceptable (por ejemplo, porque exigiera un crecimiento demasiado lento de algunas rentas, o el bloqueo de ciertos precios a un nivel difícilmente aceptable para algunos productores). Aquí, también, deberán ser intentados diferentes ajustes, utilizando balances prospectivos de ingresos y de flujos financieros. Si ninguno de estos ajustes pudiese conducir a la formulación de una política aceptable de precios y de rentas, se estaría en la obligación de modificar algunas de las previsiones al nivel de las magnitudes físicas. Esto exige evidentemente un cambio de impresiones entre las autoridades políticas propiamente dichas y los órganos de planeación.

b) Evaluación de los equipos necesarios. Una vez decretados provisionalmente los objetivos físicos coherentes, se pueden deducir, especialmente, los equipos que deben estar disponibles al final del período de planeación, a fin de asegurar la realización de estos objetivos. Estos equipos están representados, a la vez, por máquinas y otros instrumentos de trabajo de diferentes tipos (los tipos de equipo dependen, por supuesto, de la naturaleza de las técnicas por

/las cuales

las cuales se habrá optado) y por las construcciones (se trata aquí de las construcciones necesarias para las empresas productoras, de las construcciones necesarias para los servicios públicos y de los edificios necesarios para el alojamiento de la población, teniendo en cuenta la política de alojamiento por la que se habrá optado).

En la medida en que, en este estadio preliminar, ciertas previsiones sean ya posibles, en lo tocante a la localización de las diferentes producciones, deberán igualmente ser efectuadas evaluaciones concernientes a la capacidad de los medios de transporte de que se tendrá necesidad.

De esta manera se llegará a un cuadro de las capacidades de producción que deben estar disponibles al final del período de planeación, a fin de asegurar la realización de los objetivos fijados. En este campo se considera que hay coherencia cuando los objetivos no son más elevados que las capacidades de producción que se prevé instalar y también cuando no son sensiblemente inferiores (pues esto llevaría a la creación de capacidades de producción que no se utilizan, es decir, a un despilfarro de recursos) ^{1/}.

c) Las coherencias intermedias. Llegados a este punto, deberá procederse a las pruebas concernientes a lo que llamará coherencias intermedias.

Este término designa la coherencia entre los objetivos previstos para el año final y las operaciones que pueden y deben ser efectuadas entre el momento presente y el año final del plan. Es imposible

^{1/} Una estricta igualdad entre producción y capacidad de producción no siempre es posible, en razón de la discontinuidad de las técnicas de producción económicamente ventajosas (por ejemplo, las capacidades de producción de acero deberán, en general, progresar por "unidad" de 500 mil toneladas anuales), mientras que las necesidades internas por satisfacer, o las posibilidades de exportación, aun si progresan de manera discontinua, no siguen necesariamente, en forma rigurosa, los mismos "escalones".

/entrar aquí

entrar aquí en abundancia de detalles concernientes a las técnicas de verificación de estas coherencias intermedias. Me limitaré a las indicaciones siguientes:

Una de las verificaciones de las "coherencias intermedias" consistirá en comparar las necesidades de inversiones requeridas para la creación de las capacidades de producción necesarias (tales como las que resultan de las pruebas de coherencia interna) y las posibilidades efectivas de inversiones del período intermedio.

Para efectuar la verificación de las coherencias intermedias se evaluarán, para cada sector, las capacidades de producción que deban ser creadas y las que deban ser renovadas (ya en razón del desgaste físico, ya de la vejez prevista de ciertos equipos); de la evaluación de las capacidades de producción por crear o renovar se pasará a una evaluación financiera de los gastos exigidos para este fin, utilizando coeficientes de capital (o coeficientes de fondos fijos). Se sumará, enseguida, el conjunto de los gastos de inversiones requeridos para la obtención de las capacidades de producción necesarias y se verificará si las inversiones exigidas, a las cuales es preciso añadir las inversiones que deberán estar "en curso" al final del período de planeación (punto sobre el cual ha de volverse), corresponden a lo disponible en el orden financiero del país, tal como resulta de la realización del proyecto del plan y de las normas de política económica, es decir, también de las normas concernientes a la política de precios y de salarios (pues, finalmente, lo que es importante es el equilibrio entre las rentas consumibles y el "valor" de los bienes de consumo que estarán disponibles, al nivel escogido de los precios para el consumo).

De hecho, el problema es más complejo de lo que parece, pues el equilibrio "financiero interno" constituye una de las condiciones necesarias del carácter realista del plan (en el marco de la política de precios y de salarios adoptada), pero no es condición suficiente. En la mayoría de los casos, una parte más o menos importante de las capacidades nuevas de producción, o de los equipos, de los que el

/país tendrá

país tendrá necesidad, no podrá provenir de éste y deberá ser importada. Por eso se debe efectuar la evaluación de las necesidades financieras exteriores y de los recursos financieros exteriores que corresponden a la ejecución del proyecto preliminar del plan que se está examinando.

El balance previsor de las finanzas exteriores es particularmente difícil de establecer. Si es posible prever, con un grado de exactitud aceptable, la suma de los gastos exteriores ligados a la realización de determinado plan de desarrollo, es mucho más difícil evaluar los ingresos exteriores que surgirán de la realización del propio plan. En efecto, en la medida en que el plan prevé aumentos de producción destinados a la exportación, es muy delicado hacer previsiones concernientes a las cantidades de productos que podrían ser efectivamente exportadas y los precios a los cuales estas exportaciones podrían hacerse. Del mismo modo, es en general muy difícil prever el monto de las ayudas financieras exteriores o de los concursos financieros exteriores con los cuales se podrá contar durante cierto período. Sin embargo, cualesquiera que sean las dificultades que aparezcan en este campo, se impone proceder a evaluaciones. Todo lo que se puede decir es que éstas deberán descansar sobre bases tan "razonables" como sea posible; de aquí que la experiencia y el conocimiento de los diferentes mercados deban ser los mejores guías. Esto, evidentemente, no excluye el uso de ciertos "instrumentos" econométricos a fin de medir las capacidades de absorción de los mercados exteriores de tal o cual producto que se pretenda exportar.

La experiencia muestra que los primeros cálculos que se efectúan sobre los balances financieros interiores y exteriores pueden a menudo revelar desequilibrios. Estos desequilibrios exigirán, a su vez, la revisión de algunos de los objetivos provisionales del plan, a fin de llegar, después de los ajustes sucesivos, a balances equilibrados.

Sólo cuando los diferentes balances financieros provisionales que cubren el conjunto del período intermedio, tanto para los recursos financieros internos como para los recursos financieros externos,

/están efectivamente

están efectivamente equilibrados (al menos de manera previsor) se puede considerar que hay coherencia (desde este punto de vista) entre los objetivos del año final y las posibilidades del período intermedio.

Por supuesto, las pruebas de coherencia realizadas en el período intermedio no deben limitarse a evaluaciones puramente financieras. Estas pruebas deben referirse también a las posibilidades técnicas (o comerciales) de disponer, al final del período, de las capacidades de producción previstas. Así, es preciso tener en cuenta la mayor o menor amplitud de los plazos de construcción (o de entrega por el extranjero) de los diferentes tipos de equipos. La longitud de estos plazos puede ser un factor no despreciable de evaluación del carácter, realista o no, de las previsiones concernientes a las capacidades de producción que se considera estarán disponibles en cuatro o cinco años.

De la misma manera, los programas de formación profesional deben ser revisados para ver si son compatibles con las capacidades de formación existentes al principio y con la rapidez con la que, en efecto, dichas capacidades de formación pueden ser incrementadas en el período considerado. En este campo de la educación, han sido elaborados métodos de cálculo que permiten resolver con relativa rapidez algunos de los problemas de previsión. También, aquí es posible que, al término de los cálculos, se produzcan incoherencias insuperables. En semejante caso habría que proceder de nuevo a diversos ajustes.

Cuando se efectúan los diversos ajustes que requieren las coherencias que acabamos de mencionar, es necesario, por supuesto, tener en cuenta prioridades generales del desarrollo económico y social y más particularmente lo que denomino las "coherencias ulteriores".

/d) Las coherencias

d) Las coherencias ulteriores. Otra serie de pruebas debe, por consiguiente, tratar de verificar el cumplimiento de las "coherencias ulteriores". Estas pruebas tenderán especialmente a esclarecer en qué medida el programa, que ha sido adoptado provisionalmente para el año final del plan, constituye una etapa aceptable en el camino de la realización de los objetivos a plazo más largo. Se deberá verificar entre otras cosas si el grado de aprovechamiento de ciertos recursos, especialmente de los recursos de mano de obra, de combustibles, de electricidad, etc., previstos por el plan corriente no tiene características tales que hagan imposible ulteriormente al menos por algún tiempo la realización de otros objetivos.

Es preciso verificar entre otras cosas si la realización de los objetivos considerados no exige el consumo de cantidades de electricidad tales que la realización de otros objetivos previstos para el período siguiente se encontrase comprometida, por ejemplo, porque se hubieran agotado las posibilidades hidroeléctricas del país y que en consecuencia para lograr los objetivos posteriores fuera necesario instalar centrales térmicas que funcionasen con combustible importado cuya importación cargaría la balanza de pagos futuros de tal manera que el equilibrio de las finanzas exteriores no podría ser mantenido.

De manera más general se deberá comprobar si los préstamos exteriores (con la obligación de reembolso que implican) que se ha previsto contratar en el período actual de planeación no ocasionarán cargas por reembolsos en el período siguiente, que comprometiesen la realización de los objetivos del período ulterior limitando indebidamente las posibilidades de importación. Los anteriores no son por supuesto más que algunos ejemplares.

Entre las pruebas de "coherencia ulterior" hay que mencionar también las relativas a la evaluación de las exigencias concernientes a las capacidades de producción que deberán estar "en curso" de creación durante el último año del plan. En efecto, ningún plan

/económico es

económico es un fin en sí mismo. Cada plan no representa más que una fase en un desarrollo esencialmente continuo. Por esta razón, durante los últimos años de cualquier período de planeación es necesario tener en construcción las capacidades de producción destinadas a estar disponibles en los años siguientes (es decir, el período de planeación ulterior). Desde el punto de vista de la elaboración de un proyecto de plan, esto significa que es indispensable proceder a una evaluación provisional de las necesidades en capacidades de producción de los años que seguirán al último año del plan de preparación, y sacar conclusiones relativas a las capacidades de producción que deberán estar en construcción durante el último año del plan corriente que se está preparando.

Hasta que no se hayan ajustado los objetivos del plan (o del proyecto de plan) de tal manera que las capacidades de producción que estarán creándose se hallen adaptadas a las exigencias del desarrollo ulterior, no se podrá decir que, desde este punto de vista, la coherencia del proyecto de plan está asegurada.

Al término de los trabajos mencionados (trabajos que habrán exigido un contacto constante con los equipos de técnicos y con la dirección política), se llegará a la elaboración de un primer proyecto de plan. Este primer proyecto de plan será el punto de partida de la tercera fase de la elaboración del plan.

3. Elaboración de los planes por ramas

En la tercera fase de la elaboración del plan (en el marco de la técnica de planeación que examinamos en este momento) se pasará a la elaboración de los planes por ramas. Es preciso indicar, en efecto, que en el estadio anterior de preparación del plan (el que acabamos de describir) los objetivos fijados para las diferentes ramas tienen aún, salvo excepciones, un carácter bastante general. En particular, en el estadio anterior no se ha tratado aún de prever, de manera rigurosa, en qué condiciones técnicas serán suministrados

/los diversos

los diversos recursos corrientes previstos. Se ha limitado uno, en este campo, a hipótesis generales, destinadas a ser eventualmente modificadas, especialmente si el análisis técnico indica que estas hipótesis no eran económicamente las más ventajosas.

En consecuencia, en el estadio de elaboración al cual se ha llegado, es necesario determinar, para cada rama, cuáles serán las unidades de producción que suministrarán los recursos necesarios, así como determinar si deben crearse nuevas unidades de producción o desarrollar las antiguas. Para estos es preciso resolver problemas de localización y problemas de selección de técnicas.

Ahora, debe por tanto, ser efectuado un conjunto de nuevas selecciones. Estas selecciones conciernen, esencialmente, a los medios destinados a utilizarse, a fin de realizar en las mejores condiciones los objetivos precedentemente (y provisionalmente) fijados. Tales selecciones descansarán principalmente en las consideraciones técnicas y económicas relativas a las características propias de las diferentes ramas de la economía que se pretende desarrollar. Se tomará en consideración, especialmente, el nivel técnico de las empresas existentes, los medios de comunicación entre estas empresas, la localización de las fuentes de materias primas y de energía, el costo de creación de nuevas vías de comunicación o de la explotación de nuevas fuentes de materias primas y de energía, la localización de los lugares de consumo, etc. De hecho, por supuesto, una parte de estas consideraciones conciernen a la vez a la rama económica, cuyo plan detallado está en vías de elaboración, y las actividades eventuales de otras ramas económicas (como, por ejemplo, las que suministran las materias primas o la energía). De la misma manera, intervienen consideraciones exteriores a la rama cuando, para resolver problemas de localización de las empresas de una rama, se está obligado a examinar los balances regionales de mano de obra. Es evidente, en efecto, que si se

/quiere evitar

quiere evitar un excesivo volumen de emigraciones de población al interior del país, es necesario limitar las instalaciones de nuevas empresas, o los crecimientos de las empresas existentes en el interior de cada región, a la mano de obra disponible de cada una de estas regiones, teniendo en cuenta el establecimiento o el desarrollo de las empresas de todas las ramas que pueden ser establecidas en la región considerada. Aquí aparece uno de los aspectos de la "regionalización" de los planes de desarrollo; no es posible extenderse aquí sobre este aspecto del problema.

Hay otro punto importante que solamente puedo indicar. Este punto es el siguiente: se ha dicho anteriormente que en el estadio de la elaboración de los planes por ramas, lo que se busca es la determinación de los mejores medios a fin de alcanzar los objetivos que provisionalmente son fijados por el proyecto de plan.

Sin embargo, sería falso considerar la distinción entre "medios" y "objetivos" como una distinción rígida. En efecto, en la selección que se va a efectuar de los medios por utilizar, a fin de alcanzar ciertos objetivos, hay que tener en cuenta las restricciones, en el sentido matemático del término, que impone la realización de objetivos distintos de los que deben realizarse directamente en el marco de tal o cual rama. Por ejemplo, cuando se trata de determinar la localización de nuevas empresas es necesario tener en cuenta los objetivos generales del desarrollo regional, los objetivos en materia de desarrollo urbano, etc. Igualmente, cuando se trata de efectuar ciertas selecciones técnicas, éstas no serán determinadas exclusivamente por consideraciones de costos internos de la rama, sino también por consideraciones más generales, tales como la eliminación de los trabajos particularmente penosos o la introducción de técnicas nuevas no fructíferas inmediatamente, pero que, una vez generalizados en un conjunto de ramas, podrán llegar a serlo.

/Al acabar

Al acabar esta fase de la elaboración del plan, se debe llegar a los planes provisionales concernientes a las diferentes ramas. En una planeación directa e integral, estos planes deben incluir suficientes especificaciones relativas a las técnicas que deben emplearse. Los planes por ramas deben incluir, igualmente, por lo menos para los proyectos mayores que exijan un período de construcción relativamente largo, proyectos técnicos detallados que suministren previsiones relativas a los principales recursos que deben ser utilizados para la realización de estos proyectos y el funcionamiento de las unidades de producción a las que dichos proyectos habrán dado nacimiento. Se trata de calcular, con precisión suficiente, las necesidades de mano de obra (a diferentes niveles de calificación), de materias primas, de energía, etc. Estas previsiones tendrán, evidentemente, un carácter mucho más concreto que las que habrían podido efectuarse (en el momento de la elaboración del primer plan) partiendo de los coeficientes nacionales o internacionales aun si se hubiera procurado, desde este estadio de elaboración utilizar los coeficientes más realistas posibles.

Durante la preparación de los planes de las diferentes ramas, la participación de la población, en particular de los trabajadores, puede ser más fructuosa en la elaboración del plan. Esta participación puede efectuarse especialmente cuando el proyecto de plan de las diferentes empresas existentes es sometido a discusión y a las sugerencias de los trabajadores de estas empresas. Una participación de tal naturaleza es indispensable para llegar a la preparación de un plan realista y para utilizar plenamente las potencialidades de las diferentes empresas. Es, en efecto, casi inevitable que estas potencialidades sean insuficientemente conocidas al nivel central. Cuando las condiciones son favorables, un aspecto (particularmente importante en los países subindustrializados) de la preparación de los planes por ramas está constituido por la preparación de un plan de producción agrícola partiendo de las sugerencias provenientes de las distintas poblaciones o regiones.

/Una vez

Una vez suficientemente elaborados los diferentes planes por rama (lo que se llama "suficiente", depende, por supuesto, de las circunstancias) se pasará a la cuarta fase de la elaboración del plan.

4. Estructuración definitiva del plan

Esta cuarta fase está constituida por la estructuración definitiva del plan. Se trata, ahora que los diferentes planes por rama han sido al menos provisionalmente elaborados a partir de los objetivos fijados en el proyecto del plan, de verificar la coherencia de estos diferentes planes por rama teniendo en cuenta un conjunto de detalles (técnicos, económicos, regionales, sociales, etc.) que el proyecto inicial no podía tener en cuenta con precisión. Es posible, en efecto, que en la preparación de los diferentes planes por rama aparezcan necesidades o exigencias que no eran previsibles durante la preparación del proyecto de conjunto y que una vez tomadas en cuenta en el plan económico general, lo hacen incoherente. No es posible, pues, limitarse a sumar los proyectos de planes por ramas, tal como hayan sido elaborados en el seno de los diferentes sectores.

En este estadio se trata, pues, de asegurar la coherencia no ya de objetivos generales, sino de planes por rama relativamente elaborados. Se procederá según métodos análogos a los utilizados para la verificación de la coherencia de los objetivos del primer proyecto de plan. Dicho de otra manera, se utilizará una serie de cuadros prospectivos y de los cálculos previsores con intención de esclarecer tanto las coherencias internas como las coherencias intermedias y las coherencias ulteriores. Si, como es probable, esas coherencias no son suficientemente respetadas deberán realizarse ajustes en los planes de las ramas a fin de hacerlos plenamente compatibles. En la medida de lo posible estos ajustes deberán efectuarse en total acuerdo con los organismos que hayan preparado los diferentes planes por ramas. Por supuesto todos estos ajustes serán orientados por

/las normas

las normas políticas y socioeconómicas generales, es decir deberán efectuarse con la preocupación de incrementar al máximo la producción y el nivel de vida, de una manera compatible con las normas de política económica y social.

Quando esta estructuración quede terminada, sólo restará someter el plan así elaborado a las autoridades políticas, que le darán fuerza de ley. Si, como es necesario, las autoridades políticas han sido informadas regularmente de los ajustes que han debido realizarse, y si han estado de acuerdo con los ajustes que implicaban consecuencias políticas importantes, la ratificación definitiva del plan no debe plantear ningún problema. Otro sería el caso, evidentemente, si las autoridades planeadoras hubieran trabajado sin mantener un contacto suficiente con las autoridades políticas. De ser así se podría estar en la obligación de reconsiderar muy seriamente el proyecto de plan en la eventualidad en que el proyecto definitivo no estuviera de acuerdo con los criterios de las autoridades políticas.

La enumeración que acaba de hacerse de las fases de la preparación del plan corresponde al uso de un método de exploración progresiva. Como ya he dicho, otro método es el de los eslabones conductores.

Observaciones sobre el método de eslabones conductores

El método de los eslabones conductores se distingue del precedente no tanto por la naturaleza de las fases que deben ser recorridas para la elaboración del plan, como por el punto de partida de la primera fase. En efecto, en este caso los organismos de planeación, en lugar de partir principalmente de evaluaciones relativas a algunos agregados económicos parte, por el contrario, de algunos objetivos fijados para lo que se considera que son las principales ramas de la economía nacional. Por ejemplo, si se considera que estas ramas principales - es decir las que determinan la evolución corriente y

/la evolución

la evolución ulterior del resto de la economía - son la metalurgia ferrosa y no ferrosa, las industrias del carbón y del petróleo, las centrales eléctricas y la mecánica pesada, se comenzará por fijar, teniendo en cuenta las posibilidades técnicas (duración de la construcción, número de los técnicos disponibles, recursos naturales, etc.), los objetivos más elevados posibles de estas ramas, tomando en consideración las exigencias del consumo final y los mercados posibles interiores y exteriores. Se elaborará, en seguida, un primer esbozo de plan de estas ramas principales y se deducirán de tal proyecto las exigencias concernientes a los planes de todas las ramas de la economía teniendo en cuenta las relaciones inter-industriales, la política definida en el campo de los precios y de las rentas, así como la evolución probable de la demanda final de consumo resultante de esta política.

Al llegar a este punto, la continuación de las operaciones se desenvolverá prácticamente de una manera muy similar a la que ha sido descrita antes, es decir, se deberá proceder a las mismas pruebas de coherencia y a la elaboración cada vez más detallada de los planes de las diferentes ramas.

De hecho, la diferencia esencial entre los dos métodos es la siguiente: en el primer método se parte de cierta visión del equilibrio económico por lograr en el año final del plan. Los ajustes que se efectúan durante la elaboración son destinados a realizar el equilibrio deseado tomando en consideración los objetivos de política económica y social fijados por las normas. Por el contrario, cuando se utiliza el segundo método, no se parte de una visión necesariamente equilibrada del año final, sino de los objetivos relativamente elevados considerados para las industrias tenidas por fundamentales, y se trata de conciliar estos objetivos con un equilibrio económico general. No es seguro que los resultados a los cuales se llega con los dos métodos sean muy diferentes. Sin embargo, los partidarios

/del segundo

del segundo método piensan que, utilizando este último, las prioridades concretas fijadas en el marco de las normas tendrán posibilidades de ser más respetadas que utilizando el otro método. En la práctica una combinación de las dos técnicas es siempre más o menos posible.

Después de esta visión de conjunto de los diferentes estadios de elaboración de un plan de desarrollo es preciso decir algunas palabras acerca de la elaboración de un primer plan en los países escasamente industrializados que entran en la vía del desarrollo.

Observaciones sobre el caso de los países escasamente industrializados que entran en la vía de la planeación

La preparación de los planes económicos y sociales en los países escasamente industrializados que se inician en la vía de la planeación plantea problemas particulares, porque tales países están caracterizados especialmente por su gran deficiencia en el conocimiento de los datos necesarios para la planeación de su desarrollo.

En consecuencia, si se adoptara un punto de vista simplista de las cosas, se podría concluir que, en estos países (donde la planeación es, no obstante, particularmente urgente), sería necesario esperar varios años, años que serían consagrados a la elaboración de estadísticas o a investigaciones pedológicas, hidrológicas, geológicas, etc., antes de preparar los planes económicos.

Tal conclusión sería totalmente errónea y podría conducir al aplazamiento indefinido de cualquier planeación.

Por lo tanto, es necesario adaptar la técnica de elaboración de los planes al nivel de las informaciones disponibles. La necesidad de esta adaptación se traduce de diversas formas:

1. sustituyendo, en un gran número de casos, la información estadística propiamente dicha por evaluaciones razonadas, evaluaciones para las que el conocimiento del terreno, las opiniones de los especialistas y otras comprobaciones pueden desempeñar un papel

/importante. Así

importante. Así ha sido posible, en Mali, a pesar de la mala calidad de las estadísticas existentes al principio, elaborar una contabilidad económica nacional que constituye un buen instrumento de trabajo.

2. Por la elaboración, antes de cualquier plan de desarrollo propiamente dicho, de uno o dos planes cortos: el plan trienal de Guinea.

Tales planes apuntan esencialmente hacia los siguientes objetivos:

a) Crear estructuras de desarrollo. Es un hecho conocido que la lentitud del desarrollo de los países escasamente desarrollados se debe, en gran parte, a la existencia de obstáculos estructurales al desarrollo. En tanto que estos obstáculos no hayan sido más o menos eliminados, el verdadero desarrollo es imposible. Por tanto, un primer plan en un país escasamente desarrollado debe tener esencialmente como objetivo transformaciones de estructura que permitan el desarrollo futuro. Ahora bien, para tales transformaciones de estructura, el conocimiento concreto y directo de la situación es frecuentemente más importante que los datos puramente estadísticos.

b) Fijar prioridades en el campo de la producción, del consumo y del comercio exterior. Algunas de estas prioridades aparecen con suficiente evidencia, partiendo de las informaciones que se poseen ya sobre el país.

En tanto que las informaciones sobre la situación económica real y sobre las potencialidades del país son insuficientes, no es posible elaborar un plan de desarrollo a largo plazo (la orientación de este desarrollo no podrá ser definida, de hecho, más que sobre la base de las informaciones que se recogerán durante la realización de un plan corto), sino solamente acelerar el desarrollo corriente y orientarlo hacia objetivos que, en el estado dado de las informaciones, se juzguen saludables para el futuro del país.

Por ejemplo, puede hacerse un esfuerzo por sustituir algunas importaciones por producciones nacionales, cuando se sabe que las condiciones son favorables para tal sustitución. Frecuentemente,

/las informaciones

las informaciones que se tienen concernientes a la subocupación de la población, al subaprovechamiento de determinadas tierras agrícolas o de ciertas riquezas naturales, son suficientes para formular razonablemente tales objetivos.

c) Iniciar un proceso de planeación partiendo de la base. Se trata de una tarea extremadamente importante para una etapa de impulso de los esfuerzos de desarrollo. En tal etapa, las informaciones de que se dispone centralmente son muy escasas; por eso, en esta etapa, la planeación central debe entrañar esencialmente dos aspectos:

Primero, la planeación centralizada de las actividades más decisivas para el futuro económico y social del país (gran industria, minas, comercio exterior, etc.); la importancia de esta planeación será tanto más grande cuanto que las diversas actividades económicas están, ya, de hecho, más solidamente integradas, y viceversa.

En segundo lugar, una planeación de encuadramiento tendiente a la coordinación de cierto número de planes elementales elaborados desde la base.

Este último punto merece retener nuestra atención un momento.

Los planes elementales elaborados en la base no constituyen aún los elementos de una verdadera planeación social. Se trata, en realidad, de los resultados de una actividad realizada al nivel de microrregiones (por ejemplo, al nivel de una o de varias poblaciones o de una o varias comunas). Tal actividad persigue esencialmente un doble fin: tomar nota de algunas de las potencialidades locales fácilmente utilizables y la evaluación de los medios necesarios para aprovechar estas potencialidades.

Tal localización y tal evaluación serán en general el resultado de la conjunción de los esfuerzos de la población local, de los cuadros políticos y administrativos que se encuentren en el lugar, y de los esfuerzos de los técnicos que hayan podido participar en este trabajo.

/No se

No se trata, de ninguna manera, de partir de estadísticas o de censos, ni de exploraciones mineras, hidrológicas, pedológicas, etc. Se trata simplemente, de partir de lo que ya se conoce localmente o de lo que se puede fácilmente averiguar no para hacer "inventarios" o mapas, sino para escoger entre las potencialidades locales las que se juzgue que pueden ser fácilmente aprovechadas, principalmente con los medios locales, y solamente de manera accesoria con medios extralocales.

Se observa, a la vez, la analogía con el esfuerzo de información antes de la planeación general y central, y la diferencia con respecto a tal esfuerzo, puesto que solamente son tomadas en consideración las potencialidades locales susceptibles de ser utilizadas rápida y fácilmente.

Por el hecho mismo de que hay selección, hay algo más que un simple esfuerzo de información y, por tanto, existe ya un germen de esfuerzo de planeación local. En la medida en que la selección de las potencialidades sea determinada por criterios económicos nacionales, se puede hasta decir, que habrá comienzo de planeación social.

Para no quedar en la abstracción, daré algunos ejemplos de las potencialidades que tales planes de base pueden señalar útilmente y tratar de aprovechar: recursos de riego no utilizados o utilizados incompletamente (con el propósito de construir canales o diques); posibilidades de pasar de ciertos tipos de cultivos a otros, económicamente más ventajosos; posibilidades de aprovechar mejor ciertos productos locales por la implantación de pequeños talleres o de pequeñas unidades industriales, o algunas veces mejorando los medios de transporte, etc. (la colaboración de los técnicos en la localización de estas potencialidades es, evidentemente, esencial).

Cada "plan local" puede contener un conjunto de actividades para valorar las potencialidades locales, dentro de los límites de lo que es posible hacer en el propio lugar mediante una ayuda "exterior" (es decir, proveniente del centro) poco importante.

/Lo que

Lo que puede hacerse en el lugar mismo depende, esencialmente, de las posibilidades de combinación de los recursos locales disponibles. Por ejemplo, si hay posibilidades de riego o de cultivos más intensivos, pero no hay mano de obra local disponible para efectuar estos trabajos de riego o de cultivo, tales trabajos quedarán fuera de las posibilidades locales. Por supuesto, si su utilidad es excepcional, esta utilidad debe ser señalada a las autoridades centrales, mas dichos trabajos serán incorporados, entonces, a un plan nacional y no al plan local.

La regla según la cual, el plan local debe tratar de combinar recursos locales (ya sean físicos o financieros) tiene que ser flexible y no rígida. Esto quiere decir que, en general, el plan local podrá recurrir también a algunos recursos ajenos a la localidad, pero a condición de que éstos no tengan más que un carácter complementario. Por ejemplo, para realizar ciertas operaciones puede ser indispensable un equipo más perfeccionado que el disponible en el propio lugar, o pueden ser necesarias ciertas materias primas (abonos o sinientes), o acaso cierta asistencia técnica. En la medida, en que estos recursos ajenos a la localidad sean solamente complementarios a los recursos locales, su empleo eventual podrá ser incorporado al proyecto del plan local, a reserva de la ratificación por las autoridades centrales.

El problema de las formas bajo las cuales estos recursos exteriores serán suministrados, es evidentemente, un problema distinto. Aunque las soluciones a las que es preciso recurrir deben, en principio, ser indicadas en el plan local, estas soluciones no toman forma definitiva más que en el momento de la realización del plan.

Después de estas diversas observaciones que conciernen al impulso de un esfuerzo de planeación en los países escasamente industrializados, podemos volver a algunos de los principales

/problemas planteados

problemas planteados por la elaboración de un plan, problemas que surgen cualquiera que sea el nivel del desarrollo económico.

5. Algunos de los grandes problemas de elaboración de un plan

Entre los grandes problemas que plantea la elaboración de un plan se encuentran, especialmente, los problemas relativos a la fijación de la tasa de acumulación, los relativos a las selecciones de las técnicas, los que conciernen a la localización y eliminación de los embotellamientos y, por supuesto, el problema de las prioridades del desarrollo y los de precios y salarios. Estas son las diversas categorías de problemas que, en la preparación concreta de un plan, deben retener muy particularmente la atención; de ellos diré a continuación algunas palabras.

La Fijación de la Tasa de Acumulación

El problema esencial que se plantea es el siguiente: cuanto más elevada es la tasa de acumulación, es decir cuanto mayor es la relación entre la acumulación y la renta nacional del mismo año, más crecerán (en condiciones dadas de eficiencia) la renta nacional futura y el nivel de vida futuro; no obstante, por otra parte, durante cada año, cuanto más elevada sea la tasa de acumulación, menos considerable será el saldo que puede ser consagrado al consumo. Hay, pues, una especie de contradicción entre los efectos a corto plazo y los efectos a largo plazo de la acumulación sobre el consumo.

Una acumulación elevada puede ser origen de un aumento considerable del nivel de vida, en un período suficientemente largo; en un período corto, una acumulación elevada limita las posibilidades inmediatas de crecimiento del consumo. La selección que debe ser efectuada aquí tiene, pues, en cierto modo, una importancia estratégica. Sería demasiado laborioso discutir los problemas teóricos que plantea la selección de una tasa de acumulación considerada como "óptima". Indicaré solamente que, en la práctica, los países escasamente desarrollados parten de tasas de acumulación que se sitúan

/alrededor del

alrededor del 5 al 7 por ciento de la renta nacional y tratan de elevar estas tasas progresivamente (pues no puede tratarse, evidentemente, más que de un aumento progresivo) hacia tasas de orden del 10, 15, 20 y aún del 25 por ciento.

Es evidente que la tasa de acumulación que se escoge para cada uno de los años del plan no puede ser arbitraria. Depende, especialmente, de las condiciones en que la propia producción aumente. No puede, en efecto, en general, ser cosa de reducir el nivel absoluto del consumo, de suerte que los crecimientos de la acumulación deben deducirse de los crecimientos mismos de la producción, y en una proporción tal que el consumo mismo crezca en cierta medida, pero un poco más lentamente que la renta nacional, si se quiere que la tasa de acumulación aumente.

El problema planteado por la selección de la tasa de acumulación por lograr en cierto período proviene, por una parte, de las técnicas de cálculo y de ajuste precedentemente indicadas (puesto que a diferentes objetivos del plan corresponden diversas exigencias de acumulación), y proviene, por otra parte, de las autoridades políticas, en razón de las repercusiones de las selecciones efectuadas sobre el nivel del consumo corriente. Es solamente en relación con los criterios definidos en las normas de desarrollo económico y social como cierta tasa de acumulación puede ser considerada "óptima". Cuando los datos estadísticos son suficientemente numerosos, es posible, con la ayuda de ciertas simplificaciones o ciertas hipótesis, tratar de calcular, gracias a un modelo matemático, cuál debe ser la tasa de acumulación "óptima", teniendo en cuenta los objetivos de la política económica y social y las diversas restricciones que se imponen a la economía.

Por supuesto, los problemas ligados al proceso de acumulación no conciernen solamente a la tasa de esta última, sino también a la orientación de ésta hacia las diversas ramas de la economía. Tal

/orientación, se

orientación se encuentra muy ampliamente determinada por los propios objetivos de producción que requieren, para ser alcanzados, montos de inversiones más o menos elevados. No obstante, las inversiones que son necesarias para obtener un volumen dado de producción varían según las técnicas escogidas. Por eso surge un segundo problema importante, del cual debemos decir algunas palabras; el problema de la selección de las técnicas.

El Problema de la Selección de las Técnicas

El problema de la selección de las técnicas está determinado por cierto número de consideraciones, de las que indicaré las dos principales:

La primera consideración descansa en el hecho siguiente: a cada técnica que pueda aplicarse para la obtención de cierto volumen de producción corresponden, en general, costos de producción diferentes. Generalmente, los costos son tanto más reducidos (para técnicas que tengan interés económico) cuanto más elevado es el monto de inversión exigido para la realización de estas técnicas. A un nivel dado de los precios y de los salarios, un costo de producción más reducido permite obtener un excedente económico (definido, a este nivel, como la diferencia entre el costo monetario de la producción y de su precio de venta) más elevado. La búsqueda de un crecimiento rápido del excedente, que permita hacer frente a una acumulación cada vez mayor y a un crecimiento cada vez más rápido del consumo colectivo, incitaría, pues, a adoptar las técnicas que permitiese obtener las producciones deseadas al costo más reducido.

Sin embargo, y esto constituye la segunda consideración, sabiendo que las técnicas que permiten obtener los costos más bajos son las que exigen, como hemos observado, las inversiones más importantes, y que la reducción de los costos no es proporcional al crecimiento de las inversiones, es posible que la relación entre el

/excedente suplementario

excedente suplementario obtenido gracias a una técnica particularmente moderna (la "técnica moderna" es definida como la que permite obtener bajos costos de producción) y el suplemento de inversión exigido por esta técnica sea relativamente reducida. En estas condiciones, escoger técnicas muy "exigentes en capital" en algunos sectores puede tener como consecuencia (puesto que, en cada momento, el monto total de las inversiones posibles es limitado) condenar otros sectores al estancamiento técnico, de donde provendrían riesgos de distorsiones en los niveles técnicos de las diferentes ramas y una posible baja eventual de la relación media entre el excedente total y la inversión total.

Para evitar tales distorsiones, y el riesgo de una baja del rendimiento medio de las inversiones, diferentes métodos de cálculo de la "eficacia de las inversiones" han sido usados. Es imposible, en el marco limitado de esta exposición, examinar estos diferentes métodos y discutir el interés de su uso.

Es preciso señalar, no obstante, que las técnicas modernas de cálculo y el uso de las máquinas electrónicas permiten prever el momento en que será posible un cálculo centralizado tendiente a deducir el efecto global de las diversas combinaciones técnicas que pueden utilizarse para la realización de un conjunto de objetivos. En tales condiciones, si las características del efecto global deseado han sido bien definidas, es evidentemente posible seleccionar centralmente la combinación de las técnicas que satisface, a la vez, este pleno efecto global sin dejar de permitir la realización de los objetivos económicos y sociales deseados. Hoy por hoy, cálculos centralizados de este orden no son todavía posibles más que cuando el número de variables pertinentes es relativamente reducido, lo que no es el caso para la selección entre todas las técnicas posibles que pueden utilizarse para la realización de los diversos objetivos de un plan de desarrollo. Por eso, estos métodos de cálculo que permiten selecciones centralizadas, tienen aún una aplicación limitada, y es necesario recurrir a métodos de cálculo descentralizado.

/Para estos

Para estos métodos de cálculo descentralizado han sido propuestos criterios de "eficacia" de las inversiones, que pueden ser utilizados, ya al nivel central - especialmente para los cálculos relativos a la selección de las técnicas en el interior de las diferentes ramas - ya al nivel mismo de las diferentes unidades de producción.

Como se dijo anteriormente, no es éste el momento, desgraciadamente, de profundizar en estos problemas complejos, pero es importante subrayar que constituyen uno de los aspectos más delicados e interesantes en la elaboración de los planes.

La Localización de los Embotellamientos y su Eliminación

La búsqueda sistemática de los embotellamientos posibles, a fin de evitar su aparición o reducir al mínimo sus efectos negativos, constituye otra de las preocupaciones esenciales de un trabajo de preparación de un plan.

Los embotellamientos que pueden obstaculizar o detener el desarrollo económico se sitúan a niveles sumamente diversos. A veces se trata de embotellamientos específicos, de carácter técnico, debidos, por ejemplo, al hecho de que en un complejo industrial un eslabón es demasiado débil para hacer frente a las necesidades del resto del conjunto industrial. Eliminar este género de embotellamientos depende, a la vez, de la planeación general y del establecimiento de programas correctos al nivel de las ramas, programas que deben ser establecidos esencialmente por técnicos.

Otros embotellamientos tienen caracteres más generales, tales como la escasez de mano de obra calificada. Una de las tareas del planeador es prever los riesgos de tales embotellamientos, a fin de evitar que aparezcan. En este trabajo de previsión, es preciso utilizar la técnica de los balances de mano de obra y de los cuadros previsores de necesidades, pero la elaboración de estos balances y de estos cuadros no podrá ser correcta más que si se efectúa en unión estrecha con los técnicos de las diferentes ramas.

/Otro embotellamiento,

Otro embotellamiento, que surge frecuentemente, puede aparecer al nivel de la balanza de pagos. Así sucede cuando el monto de las exportaciones y de la ayuda exterior disponible limita las posibilidades de importaciones a un nivel inferior al que se desearía alcanzar con vistas a una aceleración del crecimiento. En este caso, es preciso, evidentemente, ajustar los objetivos del plan a las posibilidades de importaciones y tomar, de manera provisional, las medidas indispensables, a fin de reducir al mínimo los efectos negativos de este embotellamiento sobre la tasa de crecimiento de la economía.

Se debe añadir, además, que el embotellamiento ligado al déficit de la balanza de pagos no es necesariamente el más importante. Se da el caso, en efecto, en los países que reciben una ayuda exterior importante o que disponen de productos fácilmente exportables, de que su capacidad de absorción útil de inversiones nuevas es inferior al monto de las inversiones que podrían ser realizadas gracias a esta ayuda exterior o al aumento de las exportaciones. En este caso, el embotellamiento no se encuentra, evidentemente, del lado del comercio exterior, sino del lado de la capacidad técnica de inversiones (esta capacidad técnica de inversiones es particularmente difícil de medir, pues se trata de una magnitud compuesta en la cual entran, a la vez, las capacidades de construcción de edificios industriales nuevos, las posibilidades de transportes, las capacidades de las oficinas de estudios, el ritmo de formación de cuadros, de ingenieros, de técnicos, de obreros calificados, etc.). He aquí un problema sobre el cual no tengo, tampoco tiempo para insistir.

Es en relación con los diferentes problemas que preceden como se encuentra planteada la cuestión fundamental de las prioridades de desarrollo.

El Problema de las Prioridades del Desarrollo

El problema de las prioridades del desarrollo es evidentemente, uno de los primeros que deben ser abordados durante la elaboración de un plan. Los aspectos esenciales de este problema deben incluso ser resueltos desde la etapa de fijación de las normas para la elaboración del plan. Tal es el caso, especialmente, en lo que concierne a las prioridades del desarrollo a largo plazo.

Es preciso, en efecto, distinguir, por una parte, las prioridades generales a largo plazo, y por otra parte, las prioridades específicas a corto plazo.

Las prioridades generales a largo plazo son las impuestas por la búsqueda de un desarrollo acelerado en el marco de las posibilidades objetivas de un país dado. Aunque este problema no puede ser resuelto más que sobre la base de un análisis concreto de la situación de cada país, teniendo en cuenta sus potencialidades interiores y sus dimensiones económicas (que condicionan la escala a la cual las diversas producciones pueden ser emprendidas) es, no obstante, posible deducir algunos principios generales.

El principio más general es que en un período relativamente largo de desarrollo rápido el Departamento I de la economía, es decir, el que suministra los medios de producción (equipos y productos intermedios), debe ser desarrollado más rápidamente que el Departamento II, es decir, el que suministra los objetos de consumo. Esta prioridad relativa del desarrollo del Departamento I sobre el Departamento II constituye una exigencia económico-técnica, en el sentido de que la reproducción ampliada, es decir, el crecimiento regular de la producción, no puede ser asegurada más que si esta prioridad es respetada suficientemente. Solamente en una economía altamente desarrollada se puede prever un crecimiento poco más o menos igual de los Departamentos I y II.

/El contenido

El contenido concreto de lo que entra en las prioridades del Departamento I no puede ser definido más que teniendo en cuenta los recursos naturales de cada país. Cuando un país está suficientemente bien dotado de mineral de hierro y su tamaño es suficiente, es evidente que el desarrollo de una base siderúrgica constituye una prioridad interior en el Departamento I. Análogamente, el desarrollo a un ritmo suficientemente rápido de la producción de electricidad condicionará todo el progreso técnico de la economía y la elevación general de la productividad del trabajo.

Es preciso señalar aquí que cierto número de países pueden suministrar, en condiciones particularmente ventajosas, algunos productos de exportación. De ser así, puede suceder que sea ventajoso para ellos cambiar por equipos dichos productos de exportación, cuya producción desarrollarán rápidamente. En estas condiciones, el desarrollo de la producción de dichos bienes de exportación puede ser considerado como formando parte del Departamento I. No obstante, es preciso cuidarse de los peligros que entraña frecuentemente un rápido desarrollo de ciertas actividades con fines de exportación. Este desarrollo puede, en efecto, entrañar una deformación de la economía, en la cual las actividades orientadas hacia el mercado exterior adquirirían una importancia excesiva; de aquí los riesgos de dependencia con respecto a las economías extranjeras. Otro riesgo grave está constituido por el retraso que la demanda exterior podría tener en relación con las cantidades exportables.

Se debe destacar que la importancia dada al desarrollo relativo de los Departamentos I y II y las prioridades internas de estos Departamentos, en las cuales habrá que detenerse, deberán estar estrechamente ligadas a las decisiones que se tomen, por otra parte, en lo que concierne a la tasa de acumulación y en lo que respecta, también a las técnicas adoptadas y al contenido específico de los

/diferentes consumos

diferentes consumos. En otros términos, el problema de las prioridades, aún en su aspecto más general, no puede ser separado arbitrariamente del conjunto de la concepción del plan de desarrollo en el cual estas prioridades deben insertarse.

En lo que concierne a las prioridades específicas a corto plazo, constituyen principalmente consecuencias secundarias de las prioridades generales (es decir, pueden ser consideradas como prioridades derivadas); muy frecuentemente, serán determinadas por el riesgo de la aparición de ciertos embotellamientos, riesgo en previsión del cual es urgente tomar medidas tendientes a evitar que estos embotellamientos se formen o mitigarlos.

Finalmente, uno de los últimos problemas a los cuales es preciso prestar atención particular, al nivel de las técnicas de planeación está constituido por el problema de los precios y los salarios.

El Problema de los Precios y de los Salarios

En principio, en una planeación directora e integral, la política de los precios y salarios debe estar estrechamente subordinada a los objetivos físicos del plan; en todo caso, es preciso subrayar que tanto los precios como los salarios deben obedecer a ciertas exigencias propias, que es necesario tener en cuenta.

Así, los precios deben ser fijados de tal suerte que constituyen bases significativas para un cálculo económico correcto, tanto al nivel de los organismos de planeación como al de las diferentes unidades de producción. Es preciso añadir que, a la luz de los avances de la experiencia y de la teoría, parece hoy día deseable, en una economía planeada, utilizar varios "sistemas de precios", según la naturaleza de los cálculos económicos por efectuar y la naturaleza de los organismos que efectúan dichos cálculos. Es éste, desgraciadamente, un problema complejo sobre el cual no puedo insistir en este momento.

En lo que concierne a los salarios, éstos deben fijarse teniendo en cuenta a la vez el equilibrio entre la demanda y la oferta y los imperativos de una justa remuneración al trabajo según la cantidad y la calidad. Por supuesto, consideraciones puramente políticas y sociales deben ser frecuentemente tomadas en cuenta en la fijación del monto y de la estructura de los salarios.

Se habrá observado que, en la enumeración que precede de los problemas importantes de planeación, los problemas financieros no figuran. En efecto, en el marco de una planeación directora e integral, los problemas financieros se encuentran resueltos por la propia solución de los problemas precedentemente mencionados. Si estos problemas han sido resueltos correctamente, en especial los problemas de precios y de salarios, los equilibrios financieros estarán automáticamente asegurados.

Por supuesto, el papel y la importancia de los problemas financieros serían completamente diferentes en el marco de una planeación indicativa que descansara principalmente en las decisiones de inversiones y de producción de las empresas privadas. En este caso, los factores financieros juegan un papel autónomo, y los problemas financieros pueden constituir un embotellamiento específico que se opone a un desarrollo rápido y a un aprovechamiento completo, en cada período de "planeación", de las potencialidades existentes.

Para concluir los análisis que preceden, se puede decir que una vez determinadas las prioridades de desarrollo y los objetivos principales de un plan, la tarea esencial de los organismos de planeación consiste en fijar los ritmos a los cuales el desarrollo previsto puede obtenerse. El objetivo general en este campo es, casi siempre, obtener el ritmo más elevado posible que sea conciliable con el equilibrio económico, social y político.

Con las observaciones que preceden hemos terminado el examen que no propusimos hacer de los principales problemas surgidos al nivel de las técnicas de preparación de un plan de desarrollo. Nos resta examinar ahora los problemas relativos a las técnicas de realización de los planes

/III. LAS TECNICAS

III. LAS TECNICAS DE REALIZACION DE UN PLAN ECONOMICO

Aunque las técnicas de realización del plan deben ser examinadas en sí mismas y separadamente de las técnicas de elaboración, sería evidentemente falso creer que, en esta elaboración, se podría prescindir de las técnicas de realización a las cuales se recurrirá.

En realidad, como ya se ha dicho, durante la preparación de un plan es preciso determinar ya las condiciones estructurales y de organización que serán indispensables para su realización. Esto es una exigencia de toda planeación verdadera, pues ésta no considera las estructuras existentes, en un momento dado, como definitivas, sino que, por el contrario, está dispuesta a todas las modificaciones de estructura indispensables para la realización de los objetivos del desarrollo a largo plazo. Aún más, algunas de estas modificaciones de estructura constituyen, ellas mismas, objetivos del desarrollo y de la planeación económica y social.

De la manera más general, las técnicas de realización de un plan se sitúan al nivel de las estructuras, de la organización, del estímulo y del control de la ejecución del plan. Sobre estos diferentes temas, no es posible dar aquí más que indicaciones muy generales.

a) La creación de las estructuras económicas y sociales necesarias para la planeación

Es preciso, recordar, desde luego, que una planeación directora e integral, única de la que, en general se ha hablado aquí, y única que es una planeación verdadera, no es posible más que en el marco de una estructura económica y social determinada. De manera más precisa, esta planeación exige que las "alturas dominantes" de la economía, estén en manos del Estado o estén en proceso de ser apropiadas por él, y que el propio Estado no esté al servicio de un grupo restringido y privilegiado de la población. Esta planeación exige, también, en el seno de los sectores que no están apropiados

/por el

por el Estado, la existencia de relaciones de producción adaptadas al nivel del desarrollo de las fuerzas productivas y a las existencias mismas de la planeación.

Así, durante el primer plan quinquenal soviético ha sido necesario, a fin de permitir la introducción de la mecanización en la agricultura, a fin también de liberar suficientemente fuerzas de trabajo agrícola destinadas al sector industrial, y de asegurar una tasa suficiente de acumulación, proceder a la colectivización de un sector de la agricultura.

La realización de un plan económico exige, pues, que la estructura económica y social esté adaptada a los objetivos de este plan. Esto significa, además, que aunque las transformaciones de las estructuras económicas y sociales puedan constituir fines en sí mismas, constituyen también los medios que deben ser utilizados para la realización de los objetivos de un plan.

En lo que concierne a las "alturas dominantes" de la economía, están esencialmente constituidas por la gran industria, las minas, el comercio exterior, algunos sectores importantes del gran comercio y las grandes instituciones financieras (moneda, banca, seguros).

Para que una planeación directora e integral pueda efectivamente ser realizada, es necesario que estas "alturas dominantes", o una parte importante de ellas, estén en poder del Estado, es decir, que estén nacionalizadas. Por supuesto los primeros pasos en la vía de la planeación pueden darse aún si solamente una parte de estas "alturas dominantes" está en el sector del Estado, pero lo que es esencial es que el Estado, esté dispuesto a tomar en sus manos directamente estas "alturas dominantes" cada vez que sea posible y necesario.

No es preciso, evidentemente, tratar de ir inútilmente demasiado lejos y con demasiada rapidez en la vía de las nacionalizaciones; si se hiciera eso, se correría el riesgo de crear un sector nacionalizado que no se podría dirigir, lo que, en lugar de ayudar a la

/realización del

realización del plan, acaso, por el contrario, suscitara grandes dificultades y, en consecuencia, detuviera la marcha hacia los objetivos asignados en lugar de permitir alcanzarlos más rápidamente.

Evidentemente es difícil definir en términos generales, lo que se puede llamar ir "demasiado lejos y demasiado rápidamente". Es solamente posible mencionar algunos factores económicos que es preciso tomar en consideración con vistas a determinar la amplitud y los límites de los cambios de estructura que pueden intervenir en un período dado a fin de permitir una planeación directiva e integral eficaz. Uno de los límites está trazado por el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en los diferentes sectores de la economía. De manera muy general, se puede decir que son solamente los sectores o las empresas en las cuales las fuerzas productivas han tomado un carácter verdaderamente social los que pueden útilmente ser nacionalizados. Es preciso entender por esto, por una parte, los sectores o las empresas en las que los productos o los servicios están destinados completamente a la sociedad entera, y no solamente a un pequeño grupo de personas y, por otra parte, las empresas en que la propia producción está suficientemente "socializada", es decir, resulta no de un trabajo individual (como el trabajo del campesino en su parcela individual o del artesano en su taller), sino de un trabajo verdaderamente colectivo, como es el caso de una gran fábrica.

Los dos criterios no se mezclan necesariamente. Así, ciertas grandes firmas comerciales pueden controlar la distribución de los productos por todo el territorio nacional, o bien la importación o la exportación de dichos productos aunque no requieran más que el trabajo de un pequeño equipo; no obstante, el papel social de estos "centros de decisión" puede hacer indispensable su nacionalización, a fin de someterlos a la planeación directora e integral. Es importante subrayar, una vez más, que las transformaciones de

/estructura por

estructura por realizar no deben ser decididas de "manera mecánica". Es preciso, cada vez, tener en cuenta la situación económica y política real y las exigencias efectivas de la planeación.

Otro factor limitante eventual, para cierto período, de la extensión de las nacionalizaciones puede estar constituido por la ausencia de cuadros técnicos y políticos en número suficiente para asegurar un control efectivo sobre el sector nacionalizado. Si hay escasez de tales cuadros, la nacionalización corre el riesgo de no constituir un progreso en la vía de la subordinación de los sectores o de las empresas nacionalizadas a los objetivos del plan. Es preciso tener cuidado de, no obstante, no sacar de lo que precede, conclusiones excesivas. Por esto es conveniente formular las observaciones siguientes:

Ante todo, es preciso recordar que, independientemente de los factores económicos y sociales que, en cada etapa, determinan la amplitud que el sector nacionalizado debe tener para que la planeación pueda alcanzar sus objetivos, es necesario tener en cuenta también factores puramente políticos. Estos pueden hacer necesarias nacionalizaciones más amplias que las que serían económicamente deseables, por ejemplo, porque ciertos sectores o empresas estén en poder de capas sociales o personas que tengan una orientación política hostil ^{1/}. Las exigencias de la lucha de clases tienen prioridad, evidentemente, sobre las de la planeación.

1/ Si algunas nacionalizaciones no son económicamente deseables, es preciso examinar, antes de decidir tales nacionalizaciones por razones políticas, si no es posible neutralizar las capas sociales que serían afectadas por dichas nacionalizaciones. En el caso en que esto fuera posible, puede ser conveniente tomar las medidas que aseguren, al menos por un tiempo, la neutralidad (y aun la cooperación) de tales capas sociales; lo que no impide - muy al contrario - proceder eventualmente a la confiscación de los bienes de los miembros de las referidas capas sociales que adopten una actitud hostil.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta el hecho de que, muy frecuentemente, los cuadros que hacen falta podrán formarse más rápidamente si son creadas las condiciones que les permitan ejercer una actividad y tener una responsabilidad. Es evidente, en efecto, que los cuadros políticos no se forman solamente, ni aun principalmente, en las instituciones de enseñanza. Por eso, cuando la nacionalización de algunos sectores o empresas se efectúa antes de que estén disponibles los cuadros necesarios para su buena dirección, y esto se traduzca en un retroceso momentáneo del nivel de actividad de estas empresas o de estos sectores, esto puede ser considerado como el equivalente del "costo de educación" indispensable para la formación de los cuadros que serán incorporados a estas empresas para formarse en ellas. Por supuesto, no es necesario que este costo exceda lo que la economía nacional es capaz de soportar, ni siquiera que sea inútilmente elevado.

También es éste un problema de apreciación concreta de la situación ^{1/}.

En los planteamientos precedentes se ha considerado que la nacionalización de algunos sectores o de algunas empresas es indispensable para la realización de los objetivos del plan. Aunque no es el momento de examinar las diversas razones por las cuales puede ser así, examinaré rápidamente algunas de ellas.

^{1/} Un camino ventajoso puede ser el que permita a los cuadros políticos adiestrarse para la dirección de la economía al lado de los que dirigen las empresas privadas (o que las dirigían antes de ser nacionalizadas). Es el camino que Lenin preconizaba inmediatamente después de la Revolución de Octubre. Es el que se ha seguido en China, donde numerosas empresas privadas se han incorporado al sector de Estado a consecuencia de un acuerdo con sus propietarios, que han conservado los puestos de dirección. Tal camino supone la previa existencia de una verdadera burguesía nacional y de un partido político dirigente fuerte y disciplinado.

En el plano más teórico puede decirse que la planeación trata de someter la marcha de la economía a un conjunto de decisiones sociales coordinadas, mientras que la existencia de grandes empresas privadas en sectores importantes de la economía tiene por consecuencia que la orientación de estos sectores esté determinada esencialmente por decisiones tomadas en el seno de ellos. Cada una de las empresas privadas constituye, en efecto, un "centro de decisiones" más o menos autónomo. Ciertamente, un "plan indicativo", o, más exactamente lo que denominaría un "programa económico" puede tratar de influir sobre estas decisiones y puede esforzarse por orientarlas en determinado sentido. No obstante, las decisiones así tomadas, al nivel de las empresas privadas, son el resultado de un conjunto de exigencias y de consideraciones, en las que prevalecen los intereses particulares de los diferentes centros de decisiones. Estos intereses están frecuentemente, en contradicción con los intereses sociales generales y, en particular, con las exigencias de un desarrollo acelerado y de una reducción de las desigualdades sociales. Es especialmente para eliminar esta contradicción (que es una manifestación particular de la contradicción entre el carácter social de las fuerzas productivas y el carácter privado de la propiedad de los medios de producción) y hacer prevalecer las decisiones sociales sobre las decisiones individuales para lo que la nacionalización de los "centros de decisiones" importantes es indispensable.

En el plano más concreto, es preciso añadir que la nacionalización de las "alturas dominantes" de la economía, o, al menos, de las principales es igualmente necesaria por el hecho de que las decisiones tomadas, en lo que concierne a estas "alturas dominantes", determinan no solamente la propia evolución de las mismas, sino que determinan también en gran medida, la marcha de los restantes sectores de la economía. En realidad, el uso que se hace, en el seno de las alturas dominantes de la economía del excedente económico que ahí se forma, las técnicas que se aplican en los

/sectores o

sectores o en las empresas que constituyen estas alturas dominantes, la política de precios y de salarios que en ellas se practica, tienen una influencia decisiva sobre el desenvolvimiento de conjunto del desarrollo económico.

Tales son algunas de las razones que hacen indispensables algunas medidas de nacionalización. Es preciso, no obstante, subrayar que, si la nacionalización constituye la condición jurídica más frecuente indispensable para la socialización de algunos medios de producción y para el carácter social de las decisiones relativas al aprovechamiento de estos medios, esta nacionalización no es ella sola una condición suficiente.

Para que la nacionalización pueda llegar a la socialización, es preciso desde luego, como ya ha sido dicho anteriormente, que el Estado que procede a dicha nacionalización represente el conjunto de la sociedad, es decir, el conjunto de los trabajadores, y no una capa social privilegiada y limitada. Es preciso, por otra parte, que dicho Estado disponga de un aparato de información, de estadística, de contabilidad y de dirección real que le permita: a) tomar las grandes decisiones económicas en escala central, sobre la base de un conocimiento bastante preciso de lo que pasa efectivamente en las diferentes empresas nacionalizadas; y b) hacer cumplir efectivamente estas decisiones. Esto supone un esfuerzo considerable de organización y de contabilidad. Si este esfuerzo no se lleva a cabo, no se puede pasar del acto jurídico de la nacionalización al acto económico de la socialización.

La distinción, a menudo olvidada, entre nacionalización y socialización ha sido subrayada con énfasis por Lenin, especialmente en su controversia con los que, en 1918, representaban tendencias izquierdistas en el seno del partido comunista de la Unión Soviética.

Es preciso añadir que, además de la nacionalización propiamente dicha, existen otras transformaciones de las relaciones de propiedad que pueden conducir a algunas formas de socialización. Así sucede con la apropiación de ciertos medios de producción por

/colectividades locales

colectividades locales, más limitadas que el Estado, al nivel de las comunas o de las municipalidades; o la apropiación de los medios de producción por organizaciones cooperativas.

La creación de cooperativas puede representar un medio importante de realización de ciertos objetivos de un plan. Así sucede esencialmente (pero no exclusivamente) con el desarrollo de las cooperativas de productores, cuando éstos explotan en común sus medios de producción y sus fuerzas de trabajo. Se está entonces, en efecto, frente a la forma más evolucionada de la cooperación. Esta permite, al nivel de cada cooperativa, hacer desaparecer la contradicción entre el carácter social del trabajo y el carácter privado de los medios de producción. No obstante, en este caso, subsisten aún posibilidades de contradicción entre las decisiones tomadas al nivel de cada cooperativa, en función de los propios intereses de los cooperativistas, y las decisiones que podrían ser deseadas con fundamento en el plan social. A pesar de estas contradicciones, la existencia de las formas más evolucionadas de la cooperación corresponden a estructuras que facilitan la realización de la planeación. Facilitarán tanto más esta realización, cuanto más, por otra parte, las cooperativas que estén animadas por fuerzas políticas cuyas concepciones y aspiraciones coincidan con las del Estado y, por consiguiente, con los organismos de planeación.

Lo que precede enseña que si cierto grado de socialización de los medios de producción es indispensable para la realización de un plan, ésta no exige necesariamente una socialización integral (lo que generalmente no es posible, teniendo en cuenta el nivel actual de desarrollo de las fuerzas productivas).

Lo que es necesario - lo reitero - es que lo esencial de las "alturas dominantes" de la economía esté en manos del Estado y que la socialización de los restantes sectores de la economía sea llevada tan lejos como lo permitan las condiciones económicas, sociales y políticas.

/En el

En el caso en que subsista un sector privado más o menos amplio, el hecho de que el Estado tenga en sus manos las "alturas dominantes" de la economía y que se sirva de estas "palancas económicas" para desplegar una política coordinada de precios, de ingresos y de organización de las corrientes comerciales, este hecho debe permitir la realización efectiva de un plan de desarrollo, a condición por supuesto, de que el propio Estado no sea controlado por intereses privados.

Es necesario subrayar, en particular, el papel que pueden representar empresas comerciales del Estado que compran la mayor parte de la producción de las empresas privadas y que venden a éstas lo más importante de los medios de producción de los cuales dichas empresas privadas tienen necesidad. Cuando tal situación es creada, como ha sido el caso de China de 1949 a 1956, el sector privado se encuentra en realidad sometido a las decisiones del sector de Estado. Este controla al sector privado, ya sea en sus compras, ya en sus ventas. En numerosos casos, y para un período más o menos largo, puede ser ventajoso utilizar esta forma de control (que deja subsistir los centros de decisión subordinados, funcionando en condiciones de responsabilidad tradicional), más bien que tratar de crear centros nuevos de decisión, para los cuales pueden hacer falta cuadros verdaderamente responsables. Es necesario, no obstante, no pasar por alto, de igual modo, las dificultades que pueden surgir cuando se deba hacer funcionar, en buenas condiciones, las empresas comerciales de Estado pero estas dificultades pueden ser más limitadas que aquéllas a las que se tendría que hacer frente si tratase el Estado de asumir la administración de un gran número de pequeñas empresas, en otro tiempo privadas.

Determinar las proporciones correctas que conviene dar a los diferentes sectores (nacionalizado, cooperativo y privado) de la economía constituye, por supuesto, un problema político y un problema técnico que debe ser resuelto sobre una base científica. Las soluciones dadas a este problema tienen repercusiones evidentes sobre

/las condiciones

las condiciones en las cuales la realización del plan podrá efectuarse. A este respecto, las soluciones constituyen, en sí mismas, medios de realización del plan.

b) Centralización y descentralización

Otro aspecto de las técnicas de realización del plan, aspecto estrechamente ligado al precedente, está constituido por el grado de centralización o de descentralización del sector nacionalizado. Los problemas que surgen aquí rebasan sensiblemente el tema de las puras técnicas de planeación son suficientemente estrechas para que sea justificado decir algunas palabras sobre esta cuestión.

El problema de los grados de centralización y de descentralización del sector nacionalizado se presenta a diferentes niveles.

En primer lugar, este problema concierne al lugar que debe tener el sector nacionalizado dependiente directamente del Gobierno Central en comparación con el sector nacionalizado dependiente de autoridades públicas que tengan una competencia geográficamente más limitada, tales como los departamentos, los cantones o las comunas.

En principio, la entrega del control de una unidad de producción nacionalizada (ya sea al Estado propiamente dicho, ya sea una autoridad pública de competencia territorial más limitada) debe depender, principalmente, de la "zona de acción" de esta unidad de producción.

Por regla general, es conveniente que todas las unidades de producción que funcionan simplemente a un nivel local, es decir, cuya producción no interesa más que a una parte del país, sean administradas al nivel de las autoridades locales a quienes concierne esta producción. De esta manera, se evita sobrecargar al poder central con responsabilidades inútilmente pesadas, y se confían, al contrario, dichas responsabilidades a los que están en mejores condiciones de ejercer un control efectivo, y que sufrirán más directamente las repercusiones de los errores que pudieran cometer. Es, por otra parte, siempre deseable descargar al poder económico central de

/preocupaciones que

preocupaciones que no tienen más que una importancia secundaria desde el punto de vista nacional.

El problema de la centralización y de la descentralización se sitúa aún, sin embargo, en otros términos. En efecto, en lo que concierne al sector nacionalizado dependiente directamente del poder central, sería por regla general, completamente imposible, al nivel actual de desarrollo de las fuerzas productivas, tratar de hacer depender exclusivamente del centro todas las decisiones por tomar al nivel de las unidades de producción que forman parte de este sector de Estado. Obrando de tal manera se entorpecerían extraordinariamente las funciones económicas de poder central, y de hecho, se las haría ineficaces. En efecto, cargar al poder central con un número demasiado grande de decisiones es hacerlo incapaz de tomar alguna o, en todo caso, hacerlo incapaz de tomar decisiones bien maduras y que descansen en una buena información.

Es precisamente por esto por lo que una de las técnicas esenciales de realización del plan descansa en la distinción entre los actos de planeación propiamente dichos y los actos de administración.

c) Planeación y administración

La planeación propiamente dicha tiene por tarea determinar los objetivos del desarrollo económico y social, así como los principales medios por utilizar para alcanzar dichos objetivos. La planeación, por su propia naturaleza, depende necesariamente de las autoridades sociales, en razón de las exigencias de una coordinación estricta entre las diferentes actividades que la planeación dirige.

A la administración, en cambio, le toca la ejecución corriente del plan, es decir, las múltiples decisiones cotidianas que es preciso tomar para asegurar la realización del plan. Al nivel actual de desarrollo de las fuerzas productivas, y sin duda por largo tiempo aún, la administración debe estar asegurada por organismos que, aun si dependen del poder central, deben disponer de cierto grado de autonomía. Así, por ejemplo, la práctica soviética ha acabado por

/dotar a

dotar a las unidades de producción de personalidad jurídica y moral y de autonomía contable y financiera. Es en el marco de esta autonomía donde los dirigentes de las unidades de producción están obligados a tomar, bajo su propia responsabilidad, las decisiones corrientes necesarias para la realización del plan. Esto significa que la gran mayoría de estas decisiones no resultan de órdenes administrativas sino de iniciativas tomadas al nivel local, a fin de realizar los objetivos del plan.

La fijación de reglas precisas y racionales de división de las responsabilidades entre las unidades de producción y los órganos jerárquicos superiores a estas unidades constituye una de las exigencias fundamentales para una buena realización del plan.

Es imposible, aquí, entrar con detalle en los problemas que se planteados: será suficiente subrayar que no existen, en este campo, soluciones ya hechas, y que lo que es importante es tener en cuenta, por una parte, la necesidad de una división clara de las responsabilidades y, por otra, la necesidad de una rigurosa información acerca de las autoridades que habrán de tomar las diferentes categorías de decisiones. Es evidente que según el grado de formación de los cuadros y la naturaleza de las relaciones concretas entre las diferentes partes del sector nacionalizado, los problemas se sitúan en condiciones diferentes. Así el problema del grado de centralización o de descentralización que conviene dar al sector de Estado no puede ser resuelto más que en función de las condiciones concretas existentes en cada momento, es decir, muy precisamente, en función del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas del conjunto de la sociedad en general y de cada sector de la economía en particular. He aquí una cuestión cuya solución correcta está ligada a un análisis teórico previo ^{1/}.

^{1/} Véase un artículo aparecido en el número de febrero de 1964 de La Pensée, en el cual he tratado de discutir algunos de los aspectos teóricos del problema planteado aquí.

Los desarrollos que preceden muestran que, si la nacionalización de ciertos sectores de la economía hace desaparecer centros de decisión plenamente independientes, no dejará por eso de conducir al mantenimiento de centros de decisiones subordinados y dependientes (constituidos por las unidades de producción nacionalizadas o por agrupamientos de estas unidades), dotados de relativa autonomía y que sean, por lo tanto, relativamente independientes unos de otros.

d) Las formas de la administración de las empresas

Al problema que acaba de ser evocado, y que es el del reconocimiento de poderes de administración corriente a unidades económicas dotadas de relativa autonomía (en el marco del plan), se une el problema del modo de designación de las personas que disponen, de hecho, de poderes de administración y que son, en definitiva personas físicas.

Dos soluciones extremas han podido ser propuestas o adoptadas: el nombramiento por el Estado de un director de la unidad económica, o la elección por los trabajadores de cada unidad económica de un consejo de administración dotado de un presidente igualmente elegido. Entre estas dos soluciones extremas, existe un gran número de soluciones intermedias, tales como la consulta obligatoria, por el director nombrado, a la asamblea general de trabajadores de la unidad que dirige o la consulta a un consejo elegido. Inversamente un consejo de administración elegido puede designar un director que será dotado de ciertos poderes o inclusive, este director podrá ser nombrado por el Estado mediante cierta división de autoridad y de responsabilidad entre el consejo, el presidente y el director.

Si el plan económico no debe quedar en una simple veleidad, una selección correcta entre estas diferentes fórmulas, cuya realización actúa con evidencia sobre la manera en que el plan será realizado, no puede depender de preferencias ideológicas. Esta selección debe ser científicamente determinada por la naturaleza concreta de los problemas por resolver, y el problema esencial es el de la construcción de la economía de una sociedad nueva, construcción

/que exige

que exige que las principales unidades de producción estén subordinadas de manera estricta a las exigencias del plan y que sean eliminadas las raíces de las contradicciones de intereses entre las diferentes colectividades de trabajadores y el interés de la sociedad en su conjunto. No obstante, cualquiera que sea el modo de designación de las autoridades responsables de la administración de las unidades de producción o de los agrupamientos de unidades de producción, deberán ser utilizadas técnicas de estímulo de su actividad y de control de ésta. Es de estas técnicas de las que vamos a decir ahora algunas palabras.

e) Las técnicas de estímulo y de control

Desde el punto de vista de las técnicas de realización de un plan, la existencia de unidades de administración dotadas de cierta autonomía entraña consecuencias importantes. En razón misma de la relativa autonomía de las unidades de producción, las autoridades centrales deben disponer por lo que a ellas se refiere, de medios de estímulo y de control suficientemente eficaces.

Las técnicas de control serían, además, indispensables en el caso de una subordinación extremadamente estrecha de las unidades de producción al centro, pues aun si las unidades de producción no estuvieran encargadas más que de ejecutar las órdenes que emanasen del centro, sería necesario verificar que estas órdenes fueran bien ejecutadas.

La misma complejidad y la diversidad de las técnicas de estímulo y de control me obligan a no formular más que un número limitado de observaciones.

Al nivel de cada unidad de producción nacionalizada, la técnica más eficaz, al nivel actual del desarrollo de las fuerzas productivas, parece ser, por regla general, dotar a esta unidad de producción de su contabilidad y de su balance financiero propios. Esto permite, cuando el sistema de precios ha sido fijado de manera correcta, juzgar la eficacia de la administración de cada una de estas unidades no

/solamente bajo

solamente bajo el ángulo de la realización de los objetivos cuantitativos y cualitativos del plan, sino también bajo el ángulo de las condiciones económicas de esta realización y, especialmente, desde el punto de vista del precio de costo de la producción. Esto es lo que se llama, en la Unión Soviética, la técnica del "cálculo económico".

Puede tratarse, aquí, a la vez, de una técnica de control y de una técnica de estímulo. Así es, especialmente, cuando los trabajadores de las diferentes unidades de producción ven una parte de sus ganancias materiales determinada por el grado de realización cuantitativa y cualitativa (incluso bajo el ángulo económico) del plan de la unidad de producción en la cual se encuentran. Pero el problema de control del "cálculo económico" puede ser perfectamente separado de su función de estímulo.

Las técnicas de estímulo pueden ser llevadas al nivel de las diferentes unidades técnicas que constituyen una unidad de producción propiamente dicha (por ejemplo al nivel de los talleres, por la institución de primas atribuidas a este nivel); se puede descender así, evidentemente, hasta los equipos, y aun hasta los puestos de trabajo. En este último caso se trata de una técnica de estímulo ligada a una política de salarios determinada.

En lo que concierne al control por ejercer sobre las diferentes unidades de producción, no debe ser solamente un control estadístico (bajo la forma de informes o de informaciones estadísticas centralizadas y examinadas por el centro), sino que debe ser también un control financiero y contable.

Desde este punto de vista, el sistema bancario nacionalizado puede ser llamado a desempeñar un papel considerable. Puede, especialmente, controlar de manera corriente las operaciones de compras, de ventas y de inversiones efectuadas por las diferentes unidades de producción, y verificar si estas operaciones están conformes en su naturaleza y en su volumen a las previsiones del plan. Estos órganos pueden ser habilitados eventualmente para detener operaciones que estuvieran en contradicción con el plan. Este control

/no debe,

no debe, además, representar solamente un papel pasivo y a posteriori. Debe, eventualmente, desempeñar un papel preventivo y debe, muy a menudo desempeñar igualmente un papel educativo: cuando hayan sido denunciado errores involuntarios de administración, la naturaleza y la raíz de estos errores deben ponerse en claro por un análisis económico, y los resultados de este análisis deben ser examinados por todos los que tienen que cumplir actos de administración, en la ocasión de los cuales errores análogos son susceptibles de producirse. Esto es de una importancia decisiva en el interior del sector del Estado.

Así, como ya he dicho, las posibilidades de estímulo y de control con respecto a las cooperativas y, sobre todo, a las empresas privadas, son mucho más débiles que en el seno del sector del Estado, pero no son inexistentes.

Las técnicas utilizadas aquí, son esencialmente, las de la política de precios, de la política de salarios, de la fiscal y del crédito. No obstante, cuando el aparato bancario y una gran parte del aparato comercial son nacionalizados las empresas cooperativas y las empresas privadas llegan a estar insertadas en una red tablero de exigencias y de controles, que se puede llegar, en gran medida, a hacerles ejecutar el plan, al menos si estas empresas privadas son bastante pequeñas para no disponer de medios de autofinanciamiento y si todas las posibilidades de evasión de capitales están cerradas. A falta de estas condiciones, la parte del plan aplicable al sector privado y cooperativo tendrá solamente un valor indicativo.

Por supuesto, a los estimulantes económicos que acabo de mencionar es preciso añadir los estimulantes no económicos, espíritu de solidaridad, sentido del honor, competencia socialista, etc. El análisis del papel de estos estimulantes no económicos exigirá, él solo, largas explicaciones. El papel de estos estimulantes debe, en principio crecer paralelamente con los progresos de la socialización.

f) Los organismos

f) Los organismos de planeación y su papel

Las observaciones que preceden señalan que, si toca a los organismos de planeación preparar los planes y elaborar lo esencial de las técnicas de ejecución, no les pertenece generalmente efectuar ellos mismos directamente esta realización. Esta observación nos va a permitir ahora precisar, a la vez, cuales deben ser las estructuras de los organismos de planeación y los límites de su acción.

g) Las estructuras de los organismos de planeación

A la distinción funcional entre acción de planeación y acción de administración corriente debe corresponder una distinción institucional entre organismos de planeación y organismos de administración. Esto significa que, en principio, las instituciones encargadas de la planeación no deben ser encargadas al mismo tiempo de la administración. Esta situación particular de las instituciones de planeación entraña riesgos indiscutibles para su autoridad administrativa.

Es una regla común que todo organismo que no tiene influencia directa sobre las decisiones corrientes es fácilmente considerado como una especie de organismo de estudio cuyas conclusiones pueden no ser seguidas. Así, es indispensable, por una parte, crear los mecanismos que aseguren mejor que las decisiones corrientes tomadas por las instituciones económicas y administrativas correspondan efectivamente al plan y, por otra parte, dotar a los organismos de planeación mismos de un estatuto político que les asegure un alto grado de prestigio. Es, sin duda, una de las razones por las cuales en la mayoría de los países socialistas el organismo de planeación está colocado ya sea bajo la dirección del primer ministro o del presidente del consejo, ya de un primer vicepresidente del consejo de ministros. Es indispensable, en efecto, que la autoridad del organismo de planeación central se sitúe por encima de la de los diferentes ministerios, que serán encargados en seguida de las tareas de realización del plan.

/Acerca de

Acerca de estos problemas de organización al nivel de las instituciones de planeación, algunas observaciones complementarias deben ser presentadas.

Es indispensable que el organismo central de planeación, situado, como acaba de mencionarse, a un alto nivel político, se encuentre de alguna manera a la cabeza de cierto número de organismos encargados de tareas de planeación a un nivel menos elevado. Prácticamente, esto significa la necesidad de crear, en el seno de cada administración central y, especialmente, en el seno de cada ministerio, una dirección de planeación.

Esta es encargada, en unión directa con el organismo central de planeación, de la tarea de elaborar el plan detallado de la actividad de la administración en el seno de la cual se encuentra. Así, la dirección o el departamento de planeación del ministerio de comercio exterior o del ministerio de la industria se encarga de la elaboración detallada del plan de comercio exterior o del plan de desarrollo industrial. Eventualmente, si las empresas industriales o comerciales que dependen de los diferentes ministerios son reagrupadas por ramas de actividad, puede ser útil, crear en el seno de cada organismo, por rama, una oficina de planeación encargada de la planeación particular de la rama considerada. De esta manera se evita también entorpecer la actividad del organismo central de planeación pues se le descarga de tareas de planeación demasiado detalladas. Tal jerarquía de los organismos de planeación corresponde a lo que se puede llamar una estructura sectorial de la planeación.

En la medida en que una parte de las actividades económicas y administrativas esté confiada a organismos regionales al nivel, por ejemplo, de los departamentos o de las comunas, es indispensable que estos organismos, o por lo menos los más importantes de ellos, sean dotados igualmente de una dirección o de una oficina de planeación directamente ligada, además, al organismo central de

/planeación. Se

planeación. Se crearán así organismos regionales o departamentales de planeación que correspondan a la jerarquía regional de estos organismos.

Para que la planeación sea una realidad, y no solamente la expresión de un deseo, no se subestimaré la importancia de la creación de una estructura suficientemente sólida de los organismos encargados de las tareas de elaboración y de realización de los planes.

No se subestimaré tampoco el riesgo que habría al crear un organismo central de planeación que no estuviera articulado de una manera precisa con los organismos sectoriales o regionales. A falta de tal articulación, el organismo central corre el riesgo de funcionar de alguna manera en el vacío, y de preparar planes que carezcan de información suficiente.

El problema de la eficiencia y de la autoridad del organismo central de planeación está ligado a la dotación de este organismo de un personal suficientemente numeroso y calificado, y al establecimiento de una estructura interna correcta y sólida de este organismo.

No se debe olvidar jamás que el organismo central de planeación representa el verdadero cerebro económico de la nación, y que nada debe, pues, ser descuidado para desarrollar y fortificar tal organismo.

Sin entrar en detalle de lo que debe ser la estructura interna del organismo central de planeación (estructura que depende de las condiciones concretas en las cuales se encuentra en diferentes momentos), se debe subrayar que este organismo debe estar en condiciones de llenar en todo caso las cinco funciones siguientes: función de información, función de previsión, función de evaluación, función de ajuste y función de control.

La función de información corresponde al cumplimiento de cierto número de tareas. Se trata, primero, de reunir de manera permanente información a la vez cuantitativa y cualitativa sobre el

/funcionamiento corriente

funcionamiento corriente de la economía en sus diferentes sectores y en las diferentes regiones del país.

Al nivel de las funciones de información se sitúa, igualmente, las tareas relativas a la elaboración correcta y útil de las diversas informaciones: elaboración de la contabilidad económica nacional, de los cuadros de relaciones interindustriales, cálculo de los coeficientes técnicos, etc.

A este nivel se coloca el estímulo de las investigaciones geológicas, de las exploraciones mineras, etc.

Sobre este último punto, es evidente que no atañe al organismo central de planeación cumplir, con la cooperación de su propio personal, las tareas que acaban de ser mencionadas, sino que le toca orientar las investigaciones, efectuadas éstas por organismos dependientes eventualmente de otros ministerios.

Las funciones de previsión y de proyección constituyen funciones centrales de la planeación. La elaboración misma del plan constituye la última etapa de los trabajos de previsión y de proyección.

Los departamentos del organismo central de planeación encargados de estas tareas deben estar particularmente bien dotados de personal y de medios de trabajo. El personal requerido para tales tareas está constituido, a la vez, por economistas, estadígrafos y técnicos de las principales ramas de las actividades económicas y sociales.

Las funciones de evaluación y de ajuste son parte de la tarea que incumbe al organismo central de planeación cuando verifica los planes preparados por los diferentes departamentos ministeriales, por las diferentes instituciones centrales y por las diferentes regiones, y cuando asegura, mediante modificaciones y ajustes, la conformidad de estos planes detallados con las previsiones de conjunto del desarrollo, así como con las posibilidades objetivas y con las prioridades adoptadas en el marco de las normas.

Estas funciones de evaluación y de ajuste entrañan, también un aspecto puramente técnico. El organismo central de planeación

/debe, pues

debe, pues, ser dotado de los medios necesarios para la apreciación del interés técnico de la selección de tal o cual proyecto particular y de los medios para apreciar, el mismo, el carácter justificado o no de tal o cual localización de las principales unidades de producción o actividades sociales.

La importancia de este último problema no deberá ser subestimada. Los errores cometidos en materia de distribución territorial de las fuerzas productivas están entre los más frecuentes y los más nocivos para el desarrollo económico general.

Para el cumplimiento de algunas de estas tareas de evaluación, es del todo evidente que no es indispensable que el organismo central de planeación disponga de un personal permanente. En efecto, para las tareas que no han sido cumplidas más que de manera ocasional, puede ser preferible que el organismo central de planeación tenga la posibilidad de reclutar consultores temporales, especialmente en otras instituciones centrales o empresas del sector nacionalizado.

Finalmente, las funciones de verificación del organismo central de planeación suponen que éste disponga eventualmente de un cuerpo de inspectores. El papel de éstos es, más bien, proceder a inspecciones ocasionales. El control permanente del cumplimiento de sus tareas por las diferentes instituciones económicas de Estado debe, por regla general, provenir de un cuerpo particular de controladores, a fin de no sobrecargar las tareas del organismo central de planeación.

/Conclusión

Conclusión

Como se ve, las técnicas de planeación no se limitan, como algunos se lo imaginan a veces, a las meras técnicas de preparación del plan. De hecho, las técnicas de planeación a la vez conciernen a la recolección de las informaciones necesarias para la preparación del plan; a la elaboración de estas informaciones bajo una forma utilizable y significativa, a la preparación de los proyectos de plan, a la verificación de su coherencia, al establecimiento mismo del plan y a la elaboración y práctica de las medidas necesarias para su realización, medidas que deben intervenir tanto al nivel de las estructuras económicas y sociales como al de la formación de las medidas de política económica y social corriente.

Esto significa que, en el marco de una economía que se desarrolla verdaderamente según un plan, las técnicas de planeación cubren un vasto campo en el dominio de las actividades económicas, sociales y políticas ^{1/}.

^{1/} Enero, 1964.

