

INT-2425



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

COLECCION
INFORMACION

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento TP-30

2425



NOTAS PARA UN CURSO SOBRE TEORIA
DE LA PLANIFICACION ~~A/~~

Alvaro García

A/ El presente documento ha sido preparado como notas complementarias para los participantes de los cursos del Programa de Capacitación y, por lo tanto, es para su uso exclusivo. Mayo de 1980.

80-5-973

1000

1000

A. El marco conceptual e histórico de la
planificación del desarrollo

1. Los orígenes de la planificación

La planificación de la actividad económica y social de hecho existe desde hace ya varios siglos. En 1617 el Cardenal Richelieu planteaba que "la naturaleza de los asuntos del Estado requiere que quien está dedicado a ellos medite a menudo para prever lo que puede ocurrir y trace unos planes que permitan que lo presente esté articulado a lo por venir sin quebranto alguno". Incluso, con anterioridad a esto - en las aldeas hindúes, en las familias patriarcales romanas y en alguna medida, en los feudos de la época de los Carolingios - se podía encontrar una modalidad de decisión centralizada para adaptar la producción a las necesidades de la población ^{1/}.

Sin embargo, no es sino hasta la segunda década del presente siglo que se inician los esfuerzos sistemáticos por planificar la actividad económica y social a fin de racionalizar la implementación de una estrategia de desarrollo. La planificación, en esta época, adquiere su carácter amplio y perspectivo. No sólo se trata de adecuar la producción a las necesidades del presente, sino además y fundamentalmente, organizar, racionalizar y regular (total o parcialmente) el esfuerzo de una sociedad por darle un rumbo definido a la conformación de su estructura económica y social.

Dos hechos aislados dan luz, en la segunda década del siglo XX, a la idea de planificar en forma amplia y perspectiva. El primero de ellos es el fin de la época de "Comunismo de guerra" en la

^{1/} Al respecto véase el libro de Ch. Bettelheim, Studies in the Theory of Planning, Asia Publishing House, Bombay, 1959.

Unión Soviética 2/ que inaugura el comienzo de la planificación. En febrero de 1921 se forma la Comisión Estatal de Planificación (GOSPLAN) y en abril de 1927 el IV Congreso de los Soviets encargó a aquella la redacción de un plan quinquenal de desarrollo económico, el cual fue aprobado en el V Congreso de los Soviets, en abril-mayo de 1929.

Paralelamente a estos hechos, la Gran Crisis de 1929 estremecía al mundo capitalista rematando un ya largo período de ciclos económicos. Estos ciclos y en particular la crisis del 29 evidenciaba la incapacidad de la mano invisible de Adam Smith para regular establemente los mercados 3/. En particular refutaba lo que ha venido a llamarse la

2/ Se debe recordar que en el verano de 1918, las fuerzas francesas, inglesas, checas y alemanas, invadieron el territorio soviético. Sólo en febrero de 1920 estos ejércitos se batieron en franca retirada fortaleciéndose el control del ejército rojo sobre el territorio soviético. En estas condiciones comienza la preparación de la industrialización y recuperación de la economía soviética. Para estos efectos se crea la Comisión Estatal para la Electrificación de Rusia (GOELRO). Es GOELRO quien elabora el primer plan (1921-1924) compuesto de previsiones de inversión y producto a largo plazo.

3/ "... como cualquier individuo pone todo su empeño en emplear su capital en sostener la industria doméstica, y dirigirla a la consecución del producto que rinde más valor, resulta que cada uno de ellos colabora de una manera necesaria en la obtención del ingreso anual máximo para la sociedad. Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera de tal forma que su producto representa el mejor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia; pero en este como en muchos otros casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entra en sus intenciones. Más no implica mal alguno para la sociedad que tal fin no entre a formar parte de sus propósitos, pues al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en sus designios. La riqueza de las naciones. p. 402, Fondo de Cultura Económica, México, 1952. (Subrayado nuestro).

Ley de Say ^{4/}, que niega que pueda existir un exceso de producción en relación con la demanda. J.M. Keynes, al percatarse de que la depresión es una pautas a la que tiende la economía capitalista, propone una más activa participación del Estado tendiente a contrarrestar estos ciclos. Los orígenes de la planificación, propiamente tal, se ubican "en Alemania durante la guerra de 1914-1918, y que, en aquel entonces, fue concebida como una técnica para la administración de la guerra. En el intermedio de las dos guerras, se apoderaron de esa idea los intelectuales de Alemania, viendo en ella un conjunto inacabable y fascinador de problemas sobre una administración compleja" ^{5/}. Este instrumental más las conclusiones derivadas de la Gran Crisis impulsan el uso de la planificación en el sistema capitalista. El uso sistemático de ésta, sin embargo, no se hace efectivo hasta terminada la Segunda Guerra Mundial.

2. Significado y contenido del concepto de Planificación

La planificación del desarrollo, por lo tanto, desde su nacimiento es entendida como aquel proceso que pretende racionalizar y regular - parcial o totalmente - la organización del esfuerzo de una sociedad para lograr los objetivos del desarrollo económico y social que esta se ha dado. De esto se deduce que podemos resumir las facetas más características de un plan en las tres siguientes:

^{4/} D. Ricardo, en sus Principios de Economía Política, Gonnem, éd., pp. 273 y 275, describe la Ley de Say de la siguiente forma: "Nadie produce con otro fin que el de consumir o vender, y vende con la exclusiva intención de comprar otra mercancía que puede serle útil, o pueda contribuir a la producción futura. Al producir, por lo tanto, uno se convierte necesariamente o en consumidor de sus propios bienes o en comprador y consumidor de los bienes de alguna otra persona. Las producciones son siempre compradas por producciones o por servicios, el dinero es solamente el medio mediante el cual se efectúa el cambio. J.M. Keynes en su Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México, critica ampliamente este postulado. En particular, véase "El principio de la demanda efectiva", pp. 35 a 44.

^{5/} J. Jewles, Juicio de la planificación, Aguilar, S.A. de Ediciones, México, 1950, pp. 4.

"a) Este se refiere al futuro, es decir, requiere mirar hacia adelante.

b) Se basa sobre un número de objetivos, que han de especificarse para llevar adelante el proceso de planificación.

c) Requiere una coordinación de los medios de política económica a utilizar con objeto de que se alcancen los objetivos". 6/

Esta enumeración de las características centrales del plan lo define, por lo tanto, como la "conciencia del desarrollo", 7/ ya que ofrece una visión del crecimiento económico y del bienestar social, expresada en sus opciones principales dado un conjunto de objetivos; como una afirmación de voluntad colectiva respecto a la acción que debe desempeñar el Estado y como balance previsional de lo que será el futuro.

La anterior definición conscientemente ha optado por no identificar a la planificación con la preparación, por un órgano de planificación, de un documento formal. Más bien, ha centrado su atención en la planificación como proceso. Implícitamente se ha aceptado que la formulación de un "plan-libro" 8/ corresponde sólo a una fase del proceso de planificación, fase que necesariamente debe ser seguida por una de ejecución para que la planificación efectivamente se convierta en un esfuerzo metódico de racionalización y regulación de todo o de parte de un sistema socio-económico. La elaboración de un plan-libro, por lo tanto, no asegura la existencia de un proceso de planificación. Incluso más, la existencia de una oficina de planificación administrativamente responsable de dicha tarea no constituye un requisito esencial para la existencia de la planificación.

6/ J. Timbergen, "Planificación central", Edición Aguilar, p. 7.

7/ Esta expresión fue acuñada por Pierre Masse y figura en "Le Plan ou l'anti-hasard", Editions Gallimard.

8/ La diferencia entre "plan-libro" (blueprint) y "plan-proceso" (process mode) fue inicialmente hecha por J. Friedmann y aparece en "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour" en A. Faludi (ed.) "A Reader in Planning Theory", Pergamon Press, 1973.

La planificación, por lo tanto, no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa. "Esto es sólo una parte del proceso, por las siguientes razones:

- a) La selección racional de objetivos e instrumentos es una tarea permanente. Hay que estar planificando todo el tiempo;
- b) El proceso de selección racional continuo envuelve no sólo el empleo de un método, sino, además, una actitud, una manera de pensar favorable a la racionalidad;
- c) El establecimiento de una conducta racional depende no sólo de que se disponga de un método, sino además, que haya i) un sistema apropiado de sanciones y remuneraciones que corrija las desviaciones y ii) un sistema de organización social que sea compatible con la conducta racional;
- d) El documento denominado plan, muestra, por lo general, el conjunto de decisiones tomadas por la autoridad. Es por lo tanto un documento técnico y político. En cambio, no muestra todo el proceso técnico, que consiste en la elaboración de las alternativas entre las cuales la autoridad escoge;
- e) Las decisiones son relevantes sólo si se reflejan en acciones. Sólo una vez que las acciones estén ejecutadas, se tiene seguridad que las decisiones fueron correctas. Por esto el proceso de planificación continúa hasta la evaluación. El "Plan" sólo contiene las decisiones" ^{9/}.

Esta noción de "plan-proceso" tiende a identificar a la planificación con el desarrollo de un número de actividades o funciones por parte de un sistema de planificación ^{10/}. Estas instancias o fases del proceso de planificación pueden ser denominadas: (i) diagnóstico;

^{9/} J. Ahumada, "La planificación del desarrollo", Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile, pp. 51 y 52.

^{10/} Nótese que hemos optado por usar el término sistema y no órgano de planificación para dar cuenta del hecho de que estas funciones pueden ser, y en la práctica son, desarrolladas por una diversidad de instituciones.

/ii) prognosis.

ii) prognosis; iii) fijación de la imagen-objetivo; iv) estrategia; v) formulación de objetivos y metas; vi) instrumentalización de la ejecución; vii) evaluación de los planes y estrategias. Parece importante señalar que este proceso se desarrolla a distintos niveles (global, sectorial y regional) y con distintos horizontes de tiempo (corto, mediano y largo plazo).

Comprender que la planificación es un proceso, como lo hemos definido anteriormente, significa aceptar que ésta involucra a múltiples instituciones y sectores sociales y que, por lo tanto, sobrepasa por mucho un mero ejercicio técnico. La planificación, por lo tanto, no puede ser analizada como una teoría o ideario ya que es, fundamentalmente, una práctica. Una práctica evolutiva y cambiante de acuerdo a los nuevos objetivos del desarrollo, las transformaciones estructurales y naturales y, en especial, las nuevas formas sociales que se da o busca cada país. Por lo tanto, son los actores de la sociedad y no un plan quienes determinan las características específicas que adquirirá el proceso de planificación.

Las consideraciones anteriores hacen que el análisis del marco conceptual e histórico de la planificación sea muy complejo, ya que ésta debiera ser entendida al mismo tiempo como un instrumento técnico y como la expresión concreta de un proyecto nacional de desarrollo que, obviamente, refleja los intereses dominantes en una sociedad. El análisis de la planificación como instrumento técnico es evidentemente insuficiente, ya que "la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder" 11/.

La planificación, por lo tanto, surge y es aceptada como el proceso mediante el cual puede racionalizarse la implementación de un proyecto nacional de desarrollo. Esta es la característica común que

11/ D. Ianni, Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970), Rio de Janeiro, Ed. Civilizacao Brasileira, 1971, pág. 310.

el conjunto de los países que usan este instrumento tiene respecto a la concepción de la planificación: a partir de un proyecto nacional de desarrollo ésta identifica una imagen-objetivo y racionaliza su implementación.

Debiera parecer claro, por lo anterior que la planificación debe moverse dentro de los parámetros de un determinado estilos de desarrollo 12/ que se acepta o que se busca, y que, por lo tanto, este estilo y los actores de la planificación definen conjuntamente la forma, alcance y objetivos que el proceso de planificación adquiere.

3. Carácter de la planificación según los regímenes económicos

Como ya habíamos dicho la planificación no puede ser entendida sino en relación al sistema socioeconómico en que esta se inserta y, en concreto, el estilo de desarrollo que se pretende implementar. La diferenciación más gruesa que se puede hacer, por lo tanto, es entre la planificación en los regímenes capitalistas y los socialistas 13/. En términos de planificación esta diferencia se traduce en la versión centralizada de la planificación (en los países socialistas) y la que apoya o corrige el libre funcionamiento del mercado.

La versión centralizada entiende que "la planificación de la economía nacional es la forma necesaria a través de la cual, sobre la base de la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción, el Estado socialista dirige en forma efectiva la economía nacional 14/."

12/ El concepto de estilo de desarrollo ha sido extraído de los siguientes estudios: A. Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", R. Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico" y J. Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo, una perspectiva heterodoxa", todos en Revista de la CEPAL, Primer Semestre de 1976.

13/ Como se verá más tarde, esta diferenciación es insuficiente ya que al interior de un sistema económico existen diversos estilos de desarrollo y, por lo tanto, de planificación.

14/ JUCEPLAN, República de Cuba, Respuesta a la "Encuesta sobre sistemas nacionales de planificación en América Latina y el Caribe", (ESNPALC) elaborada por el ILPES, Mayo de 1980, página 1.

Esta versión centralizada surge como necesidad bajo las condiciones de la propiedad social como vía para la organización y dirección única de la economía nacional. En estas condiciones la planificación siempre adquiere un carácter directivo y global o comprensivo ya que "el plan abarca todas las ramas y esferas de la economía nacional y fija con carácter obligatorio los principales objetivos de cada una".^{15/}

El carácter centralizado de esta modalidad de planificación no significa, sin embargo, que todas las decisiones sean tomadas centralmente. Sólo las decisiones más relevantes; tales como aquéllas que se refieren a la estructura de precios, la estructura y nivel de inversión, salarios y otras de tal importancia son tomadas centralmente. El hecho de que estas decisiones sean tomadas centralmente tampoco significa que no se incorpore en el proceso de toma de decisiones a aquéllos que impulsarán o se verán afectados por la implementación del programa en cuestión. Por el contrario, "el Estado organiza, dirige y controla la actividad nacional de acuerdo con el Plan Unico de Desarrollo Económico y Social, de cuya elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social".^{16/}

La importancia medular que tiene la planificación en las economías socialistas exige que en el sistema de planificación se integren, por lo menos, dos tipos de variables. Por un lado se deben integrar los tres niveles económicos: global, sectorial y de empresas; y éstos integrarse a su vez con la planificación espacial y territorial. Por otro se deben integrar diversos horizontes de tiempo. Esto último es fundamental ya que el plan anual actúa efectivamente como un eslabón de un proceso de desarrollo a más largo plazo y exige, por lo tanto, la existencia previa de planes de desarrollo a largo y mediano plazo.

La integración de los niveles económicos se obtiene a través del balance del plan de desarrollo de la economía nacional que coordina las tareas y los índices principales de fomento de la economía. "Actualmente se conocen en la práctica de la planificación tres métodos de

^{15/} JUCEPLAN - ESNPALC, *op. cit.*, pág. 2.

^{16/} Artículo 16 de la Constitución de la República de Cuba.

redacción preliminar de los índices de la economía nacional. Uno de ellos se basa en la determinación de las posibilidades de crecimiento de los recursos de mano de obra y la productividad del trabajo. Partiendo del análisis de los datos demográficos acerca de la estructura de la población y los recursos de mano de obra, así como de otros materiales, se calcula el fondo posible de tiempo de trabajo en la esfera de la producción material. Luego se estudian las tendencias de crecimiento de la productividad del trabajo y se ejecutan cálculos del posible crecimiento de la productividad del trabajo en función de los factores principales: el pertrechamiento energético del trabajo, el pertrechamiento del trabajo con fondos de producción y los cambios en la estructura de la producción que influyen en el nivel de la productividad del trabajo. Esto permite abocar la determinación de la dinámica del producto social y la renta nacional, los principales índices globales del desarrollo de la economía nacional. Así, el crecimiento de la renta nacional puede presentarse como producto de los índices del crecimiento del número de trabajadores y del crecimiento de la productividad del trabajo.

Otro método de cálculo se basa en el análisis de la dinámica de los fondos fijos de producción y del aumento de su rendimiento, ya que el índice de la renta nacional es igual al producto de los índices del volumen físico de los fondos fijos y del rendimiento de los fondos.

Finalmente, los cálculos del balance de la economía nacional en la fase preliminar de confección del plan de perspectivas pueden partir de los volúmenes fijados de consumo personal, que prevén la elevación de las normas de consumo, los proyectos de fomento de la red improductiva, de la construcción de viviendas, etc. Los proyectos determinados por el volumen y la dinámica de las necesidades personales de los trabajadores se asientan en las normas del presupuesto de consumo y en los cálculos del crecimiento numérico de la población. Por supuesto, este método de cálculo guarda estrecha relación con los dos primeros: los resultados obtenidos deben coordinarse con las condiciones y las

/posibilidades

posibilidades de producción del período que se planifica"^{17/}. De esta forma los proyectos agregados generales sirven de punto de partida para proyectos sectoriales más detallados. Es al nivel de estos proyectos más detallados que se coordinan efectivamente la demanda y oferta de recursos del país. Por lo tanto, los cálculos detallados pueden exigir cambios en las cifras preliminares del balance de la economía nacional. Después del estudio de diversas alternativas de uso de recursos y la compatibilización intersectorial del uso de estos - a partir de cálculos concretos por sector productivo - se elabora el balance del plan de desarrollo de la economía nacional. Este plan se redacta en forma de tablas de balance, siendo las más importantes: a) el balance material de la reproducción o el crecimiento; b) el balance financiero del crecimiento de la renta nacional; y c) el balance global de los recursos de mano de obra.

La integración temporal de los planes se logra a través de sucesivas adaptaciones de los distintos planes. Esto queda claramente expresado en el siguiente texto: "La elaboración de planes a largo plazo (que en los países socialistas ha oscilado entre 10 y 20 años) es una necesidad objetiva de la planificación. En dichos planes se plasman las tareas para el desarrollo de las relaciones de producción socialistas.

Una vez elaborado, el plan a largo plazo se descompone y precisa aún más en planes a mediano plazo, generalmente quinquenales. Estos planes quinquenales a su vez, cronológicamente, en la medida en que se aproxima su inicio, son desglosados detalladamente en planes anuales para la economía nacional. De esta manera, plan anual, quinquenal y prospectivo (a largo plazo) están estrechamente vinculados, son diferentes niveles del plan de desarrollo de la economía.

^{17/} Facultad de Economía, Universidad Lomonosov de Moscú, "Planificación de la economía socialista", Editorial Orbe, La Habana, 1970, Págs. 585-586.

Por esta razón el nivel de ejecución del plan anual influye en la ejecución del plan quinquenal y origina modificaciones en él. Similarmen- te, la ejecución del plan quinquenal influye y puede motivar modificaciones en el plan prospectivo.

De otra parte, el transcurso de un quinquenio y la ejecución de su correspondiente plan, obliga a ampliar también en un quinquenio el plan prospectivo. De esta manera el horizonte de planificación se va desplazando y con él ampliando y ajustando el plan prospectivo y la necesaria adaptación de los planes quinquenales" 18/.

La segunda versión de la planificación - aquella que apoya y corrige el libre funcionamiento del mercado - es implementada por un grupo de países bastante más heterogéneo que los que implementan la modalidad centralizada. Por lo tanto, prácticamente no se puede hablar de una modalidad de planificación en economías de mercado. En este punto nos interesará definir los elementos que caracterizan y a la vez definen las distintas concepciones al interior de esta modalidad de planificación.

Antes de eso parece importante mencionar algunas cuestiones básicas que motivaron el deseo de planificar en las economías mixtas. La primera es el cambio en el poder relativo del Estado y de las organizaciones privadas. Esto lleva a redefinir las funciones respectivas del gobierno, las empresas privadas, los trabajadores y los consumidores; lo que, a su vez, generó la necesidad de alcanzar un mecanismo económico que permita mantener y renovar los incentivos y sanciones que cualquier sociedad necesita para la iniciativa y la empresa. Además, se entendió que las nuevas formas de administración económica tienen que resolver el problema de la reconciliación entre las decisiones micro-económicas, bien sea que las adopten las empresas privadas o las entidades públicas, con las necesidades macroeconómicas 19/.

18/ "Algunos aspectos sobre la Planificación de la Economía Nacional", Editorial ORBE, La Habana, 1977, pp. 19-20.

19/ Para un tratamiento más exhaustivo de este tema, véase: G. Denton, M. Forsyth y M. MacLennan, "Planificación y Política Económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania", Siglo XXI editores, México, 1970.

/Estas motivaciones

Estas motivaciones básicas fueron posteriormente expandidas por otras consideraciones, especialmente en la esfera social y medio ambiental 20/.

Estos acuerdos básicos, sin embargo, se han plasmado en muy diversas modalidades o concepciones de la planificación de las economías mixtas. Estas concepciones pueden ser caracterizadas por las diversas formas que adquiere la relación del sistema de planificación con el sistema general donde aquel se inserta. Esta relación puede ser caracterizada por la situación en que un sistema de planificación se encuentra respecto a los tres criterios que aquí definimos. Es importante señalar que estos criterios se caracterizan por la definición de dos puntos extremos en un continuum; por lo tanto, es probablemente difícil que un sistema de planificación se ubique estrictamente en uno de estos puntos. A continuación pasamos a discutir estos criterios 21/.

a) Planificación reguladora versus subsidiaria. La planificación subsidiaria tiene como objetivo central apoyar y racionalizar el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos para que estos, mediante su acción, logren, lo más efectivamente posible, los objetivos establecidos en la estrategia de desarrollo. La planificación reguladora, al contrario, busca el logro de estos objetivos fundamentalmente a través de una incidencia directa o indirecta del Estado en la economía.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

- Si bien es cierto que ambas aceptan algún nivel de regulación del sector público (planificación imperativa) la planificación subsidiaria pone especial énfasis en la definición de criterios de decisión

20/ Este será el tema de nuestro próximo punto y, por ahora, no profundizaremos en él.

21/ En este punto se recurre muy ocasionalmente a citas o transcripciones. Ello no indica, en absoluto, pretender asignarse todas las ideas aquí expuestas. Por el contrario, sólo se pretende sistematizar conceptos ya aceptados. A lo largo del texto se reconocerán ideas de diversos autores; un libro particularmente importante en este sentido es D. Gillinwater "Regional Planning and Social Change", Mass. U.S.A., 1975.

(autofinanciamiento, por ejemplo), la selección de un personal idóneo de acuerdo a esos criterios y, en ciertos casos, la fijación de reglas o normas de cumplimiento obligatorio. La planificación reguladora pone énfasis en la determinación de planes específicos de acción que son controlados de acuerdo al cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan sectorial que corresponda.

La diferencia fundamental, sin embargo, se refiere a la relación de la planificación con el sector privado. El tipo regulador hace uso de la planificación inductiva, actuando sobre los parámetros económicos en que los agentes económicos basan sus decisiones para así guiarlas. El tipo subsidiario se sirve de la planificación indicativa para proveer información (fundamentalmente respecto al comportamiento de ciertas variables en el futuro y a la escasez relativa de ciertos factores productivos) que le permita a los agentes económicos privados lograr decisiones más racionales y coherentes con la estrategia de desarrollo.

Por lo tanto, en un caso - la subsidiaria - la planificación es hecha y realizada efectivamente por el sector privado que cuenta con el apoyo, en términos de información, del sector público. En el otro - la reguladora -, el centro de decisión e implementación del plan se encuentra en el sector público que mediante la operación de ciertos mecanismos guía el accionar del sector privado. El accionar del sector público, por lo tanto, es más específico, detallado y activo en este caso.

- El tipo subsidiario de la planificación entiende la acción del Estado en general como complementaria a la gestión privada. La planificación reguladora entiende al Estado como un centro de toma de decisiones con propósitos comunes que reflejan el interés público y que tiene el "mandato" de hacer realidad los objetivos básicos del desarrollo según han sido estipulados por la sociedad.

- Por último, existe una gran diferencia en la capacidad que tiene cada una de afectar la estructura económica y social existente. La planificación subsidiaria, al entronizar el mercado como mecanismo

/de asignación

de asignación de recursos tiende a confirmar y reforzar la estructura económica y social existente. La planificación reguladora, por el contrario, dispone de los mecanismos necesarios para transformar la estructura existente; nótese que no nos referimos exclusivamente a una transformación estructural global sino, además, a transformaciones parciales como podría ser la de la estructura de la oferta, la distribución del ingreso y otras.

b) Planificación restringida versus comprehensiva. La planificación restringida o programación se caracteriza por seleccionar, evaluar e implementar proyectos y programas sectoriales o individualizados fundamentalmente a través de instituciones públicas. Este tipo de planificación, por lo tanto, entiende el plan de desarrollo como un subconjunto coherente de la totalidad de alternativas de acción de que el Estado dispone. El rol del planificador, por ende, es elegir aquéllos proyectos que satisfagan las restricciones planteadas desde afuera del sistema de planificación (minimizar costos o el uso de ciertos recursos productivos o maximizar una función objetiva) y que sean preferibles a otras alternativas. La Planificación Nacional debiera ser el agregado coherente - en el sentido que los proyectos y programas en su aplicación simultánea satisfacen las restricciones planteadas - de los proyectos seleccionados.

La planificación comprehensiva, al contrario, cubre el conjunto del espacio económico y social analizando la totalidad de sus variables globales y sus interrelaciones, para afectarlos en forma conjunta. Este tipo de planificación se entiende como el proceso mediante el cual se generan y evalúan alternativas de desarrollo global, que son analizadas y decididas por los agentes sociales o sus representantes políticos para, más tarde, ser reconciliados en planes globales, regionales, sectoriales y proyectos específicos.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos de planificación son:

/ - La planificació

- La planificación restringida supone que ya existe, al nivel del gobierno una función-objetivo clara y definida, y que el planificador puede, basado en ella, elegir entre los proyectos alternativos. La cantidad de información disponible limitará el número de alternativas que pueden ser evaluadas así como el número de resultados a ser considerados.

La planificación comprehensiva reconoce la inexistencia de una función objetivo clara y definida y, por lo tanto, presenta alternativas amplias que la comunidad o sus representantes seleccionan.

- La planificación comprehensiva se basa en una imagen-objetivo amplia que considera todas las variables del desarrollo y sus interrelaciones, por lo tanto, requiere de un organismo de planificación que sea capaz de tener un impacto sobre el conjunto de variables que influyen en la obtención potencial de esta imagen-objetivo.

La planificación restringida entiende su cometido como el de superar un conjunto de problemas que pueden ser atacados separadamente; incluso por agencias distintas. El órgano de planificación, por lo tanto, sólo debe coordinar los programas de acción de las diferentes agencias sin necesariamente afectar el conjunto de variables envueltas.

- La efectividad en implementar una estrategia de desarrollo mediante la planificación restringida depende básicamente del grado de participación directa del Estado en la economía. A mayor participación mayores son las posibilidades de afectar el rumbo del conjunto de la estructura económica y social.

La efectividad de la planificación comprehensiva, al contrario, depende de los medios (indicativos versus inductivos) con que el planificador cuente para afectar el comportamiento del sector privado. Y, además, del grado de desarrollo institucional - en magnitud y capacidad - del órgano de planificación.

c) Planificación normativa versus adaptativa. La planificación normativa es aquella que se fija ciertos fines u objetivos con un carácter general y estable, y adecúa sus medios a la consecución de

/estos fines.

estos fines. Por lo tanto, la planificación normativa sólo actúa sobre los medios o mecanismos de implementación de un plan manteniendo en forma invariable los fines u objetivos de éste.

La planificación adaptativa, por el contrario, adecúa los mecanismos de implementación y los objetivos del plan durante el proceso de implementación de éste, como resultado de las cambiantes restricciones económicas, sociales y/o medioambientales.

Esta diferenciación tiene un mayor grado de especificidad que las anteriores ya que se sitúa en la fase de operacionalización de una estrategia de desarrollo, por lo tanto, al nivel de los fines específicos. Evidentemente, un tipo de planificación que no comprenda la fase operativa será esencialmente rígida ya que no considera la necesaria adecuación de instrumentos, prioridades y objetivos de corto plazo.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos de planificación pueden ser resumidas en los dos siguientes puntos:

- La planificación normativa consiste en una ordenación en el tiempo del desarrollo de proyectos y programas conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo. La planificación adaptativa no hace tal ordenación en el tiempo sino, a través, del plan operacional, ajusta los objetivos de corto plazo de acuerdo a las cambiantes restricciones socio-económicas y/o naturales, de tal forma de avanzar, en el largo plazo, hacia la consecución de los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo.

- La fase de retroalimentación, evaluación ex-post de resultados y estudios de coyuntura es absolutamente esencial a la modalidad adaptativa ya que en ella encuentra "la materia prima" para planificar la acción del próximo período. Esta fase no sólo requiere de un equipo técnico que la desarrolle sino, además y fundamentalmente, de formas de participación de la población que percibe en forma directa los resultados de la implementación del plan y de las cambiantes condiciones económicas, sociales, y medioambientales. La planificación normativa, por el contrario, sólo requiere de un equipo de control

/de resultados

de resultados del grado de avance de los proyectos y programas según lo estipulado en el calendario del plan, para así adecuar sus instrumentos de política.

A partir de estos tres criterios se puede construir una tipología de concepciones de la planificación en las economías mixtas.^{22/}

4. Evolución del contenido de la planificación en las economías mixtas

Como ya se planteaba en el punto 1 la planificación en las economías mixtas en su inicio es fundamentalmente un mecanismo para controlar, o mejorar el control, sobre el ciclo económico. En una primera etapa se estimó que controlar el ciclo económico requería de la existencia de una "lista" de proyectos de inversión que podrían ser rápidamente implementados en caso que fuera necesario. Esta medida era necesaria para prevenir una depresión mediante la intervención "revitalizadora" del Estado en la economía.

Cuando se hubo controlado y revertido la fase depresiva del ciclo la atención se centró en cómo controlar la fase de auge sin revertirla. Gradualmente se empezó a entender que las fuerzas que ejercían presiones inflacionarias durante los períodos de prosperidad eran de naturaleza distinta a aquéllas que ejercían presiones depresivas en la otra fase del ciclo. La atención se centró fundamentalmente en la identificación de cuellos de botella que retenían el desarrollo de otros sectores y de la economía en su conjunto. De esta forma se llegó a aceptar que el Estado debía intervenir en el impulso o desarrollo de ciertas ramas que, por sus características, tenían una importancia medular en la determinación del ritmo de desarrollo de otros sectores productivos como de la economía en su conjunto.

Ya a fines de la década del 20, J.M. Keynes llamaba la atención sobre la necesidad de apoyar y corregir la actuación del mercado. En su libro, que sugerentemente llamó El fin del Laissez-Faire,

^{22/} No se intentará desarrollar esta tarea pero volveremos sobre estas definiciones cuando se analice la experiencia latinoamericana.

Keynes planteaba: "Creo que la solución para todos estos problemas (el ciclo económico) se encuentra, en parte, en el control deliberado de la cantidad de dinero y el crédito por parte de una institución central y, por otra parte, en la recolección y diseminación de información en gran escala respecto a la situación económica... Estas medidas significan que la sociedad actuaría en forma inteligente, a través de un órgano apropiado, sobre muchas de las variables que afectan la actividad privada, manteniendo - sin embargo - la iniciativa y empresa privada" 23/.

En estos planteamientos se vislumbra ya lo que posteriormente se ha llamado planificación indicativa ("recolección y diseminación de información") e inductiva ("acción de la sociedad a través de un órgano", "control de la cantidad de dinero y el crédito"). Sin embargo, hasta el momento se refieren fundamentalmente al control del ciclo económico.

La segunda fase de la planificación en las economías mixtas se inicia cuando surge conciencia respecto de la incapacidad del sistema de precios para asegurar crecimiento y equidad. Esta conciencia surge de la realización de que el óptimo de Pareto a que llevaría el mecanismo del mercado no asegura que la distribución del ingreso sea ideal o incluso aceptable 24/. Por el contrario, se entendió de que el mercado tendería a reforzar las características de la estructura inicial de la distribución del ingreso. En el caso que esto quisiera ser modificado - en pos de una más igualitaria - el Estado debía intervenir. De esta forma se incorporaron seis "áreas de intervención" 25/

23/ J.M.Keynes "The End of Laissez-Faire", London, Hogarth Press, p.47.

24/ I.M.D. Little, "A Critique of Welfare Economics", Cap. VI.

25/ Conviene establecer una clara diferencia entre "áreas de intervención" e "instrumentos de intervención". Aquí sólo se hace mención a las "áreas"; los "instrumentos" no pueden ser definidos en abstracto ya que se deben adecuar al ámbito y objetivos para los cuales son utilizados. Un buen tratamiento al tema de "instrumentos" figura en: H. Chenery, M.S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, J.H. Duloy y R. Jolly, "Redistribution with Growth", Oxford University Press, 1974.

/que amplían

que amplían el ámbito de la planificación y constituyeron la médula de lo que más tarde se ha conocido como planificación social. Estas áreas son:

i) El mercado de factores de producción. En este mercado se determina el precio de los factores, sus niveles de utilización y, por lo tanto, sus ingresos. Es aquí donde se determina la distribución funcional del ingreso.

ii) Propiedad y control sobre los activos. El control de estos activos (capital físico y humano) "traduce" la distribución funcional del ingreso en distribución por niveles de ingreso. Los cambios en la estructura de propiedad sobre estos activos es, probablemente, la forma más efectiva de afectar la distribución del ingreso.

iii) Impuestos a la renta y a la riqueza. Estos impuestos afectan la distribución por niveles de ingreso y, por lo tanto, es un corrector con que cuenta el fisco, a los niveles de ingreso determinados en el mercado.

iv) Bienes y servicios de consumo público. El Estado al proveer estos bienes en forma gratuita o subsidiada transfiere, en forma indirecta, ingreso de aquellos que tienen una mayor carga impositiva a los consumidores de estos bienes. El efecto combinado de esta actividad y la señalada en (iii) determina el impacto fiscal neto en la distribución del ingreso.

v) Mercado de bienes. Este mercado está estrechamente vinculado al de factores. La composición de la demanda final evidentemente afecta (y parcialmente determina) la estructura de demanda por factores productivos y, por lo tanto, sus ingresos. Al mismo tiempo, la distribución del ingreso determina en forma directa la estructura de la demanda final.

A estas cinco "áreas de intervención" en el último tiempo se le ha sumado una sexta que, aunque en forma más indirecta, también está relacionada con la determinación de el nivel y distribución del ingreso en la economía.

/vi) Ciencia

vi) Ciencia y tecnología. El nivel y tipo de desarrollo tecnológico influye en la productividad del trabajo y en la intensidad en que este factor se utiliza.

El Estado en los países de economías mixtas ha intervenido, y lo sigue haciendo, en la mayoría de estas áreas. La importancia relativa que a ellas se les adjudique sólo depende de las condiciones del país en cuestión y los objetivos que se persigan.

Como ya se dijera no sólo las características egalitarias del crecimiento en una economía de mercado fueron puestas en duda; sino además, las posibilidades del crecimiento mismo 25/. Se ha argumentado 26/ que el mercado puede asignar en forma eficiente los recursos de tal forma de maximizar el ingreso a partir de la disponibilidad o dotación existente. Pero, que esta "eficiencia estática" no asegura un rápido crecimiento ya que nada dice sobre la tasa a que se acumula el capital físico y humano o el ritmo de exploración y descubrimiento de los recursos naturales.

Por esta razón, en forma creciente, se ha tendido a aceptar que el Estado intervenga en forma directa en la producción. Especialmente en aquellos sectores en que, ya sea por la magnitud de recursos que requiere, por el riesgo que significa y/o por la cantidad de tiempo que necesitan para reportar beneficios, el sector privado no invierte. Esta realización ha dado luz a un nuevo ámbito de la planificación, la del sector público en general y de las empresas públicas, en particular.

La preocupación por el crecimiento ha sido el impulso central que dió luz al concepto de planificación global a que se hizo mención en el punto anterior.

Por último, existe una cuarta área de problemas del mercado que ha expandido el ámbito de la planificación. Esta "área-problema" se

25/ Este mismo orden de preocupaciones ha dado origen a la planificación regional y espacial. Dado que este será el tema de otra parte del curso no será mencionado.

26/ Véase K. Griffin y J. Enos, "La Planificación del Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1975, especialmente Cap. 3.

conoce como el de las externalidades. Un ejemplo clásico es el de la fábrica que emite humo o descarga desperdicios que contaminan el aire, agua y tierra perjudicando al resto de la sociedad.

Dado que en la economía existe una cantidad de bienes que no son transados en el mercado y, por lo tanto, no tienen precio, el sobre uso de ellos no es de ninguna forma regulado por el mercado. El más claro resultado de esta "falla" del mercado ha sido el deterioro del medioambiente físico y, por lo tanto, de él se ha derivado la necesidad de incorporar las variables medioambientales en la planificación del desarrollo. Pero, este no ha sido el único efecto; existe otro tipo de externalidades que exigen otro tipo de respuestas.

Entre estas otras externalidades se encuentra la que se ha conocido como "complementariedad" en el desarrollo. Estas complementariedades se refieren tanto a las características del consumo; esto es, que se consumen "paquetes" de bienes y que, por lo tanto, debe haber una expansión equilibrada en la producción de bienes finales 27/. Como a las características de la producción; esto es que para lograr un crecimiento acelerado ciertos sectores deben ser desarrollados conjuntamente para completar un ciclo productivo y, por lo tanto, la necesidad de concentrar capital en unos cuantos sectores o complejos industriales 28/. Este tipo de externalidades o complementariedades hace que la planificación activa y global por parte del Estado sea vital para el desarrollo de una economía mixta. Las "fallas" anteriores en alguna medida podrían ser solucionadas mediante una reforma en el sistema de precios; esta última, sin embargo, fuerza al Estado a llevar a cabo, directa o indirectamente (induciendo a través de sus instrumentos de política), ciertos proyectos de inversión y a dirigir globalmente el proceso de crecimiento.

27/ Véase R. Nunkse, "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados", México, Fondo de Cultura Económica, 1966.

28/ Véase: A.O. Hirschman, "La estrategia del desarrollo económico", Fondo de Cultura Económica, 1970.

B. LAS CARACTERISTICAS TECNICO-METODOLOGICAS DEL
PROCESO DE PLANIFICACION

En la primera sección afirmamos que las características centrales que definen y distinguen una política planificada son:

- a) La formulación de objetivos y decisiones de política a partir de una estimación de los posibles escenarios económico-sociales en el futuro.
- b) La formulación en forma explícita de objetivos e instrumentos de política.
- c) La concertación y coordinación de esfuerzos para lograr estos objetivos.

Una política planificada, por lo tanto, requiere de un profundo esfuerzo técnico-metodológico que permita proyectar el esfuerzo de una sociedad partiendo de su situación actual - que debe ser definida - y de los mecanismos con que se cuenta para lograr los objetivos propuestos.

Este esfuerzo requiere de tres cuestiones centrales que, en términos generales, definiremos en esta sección:

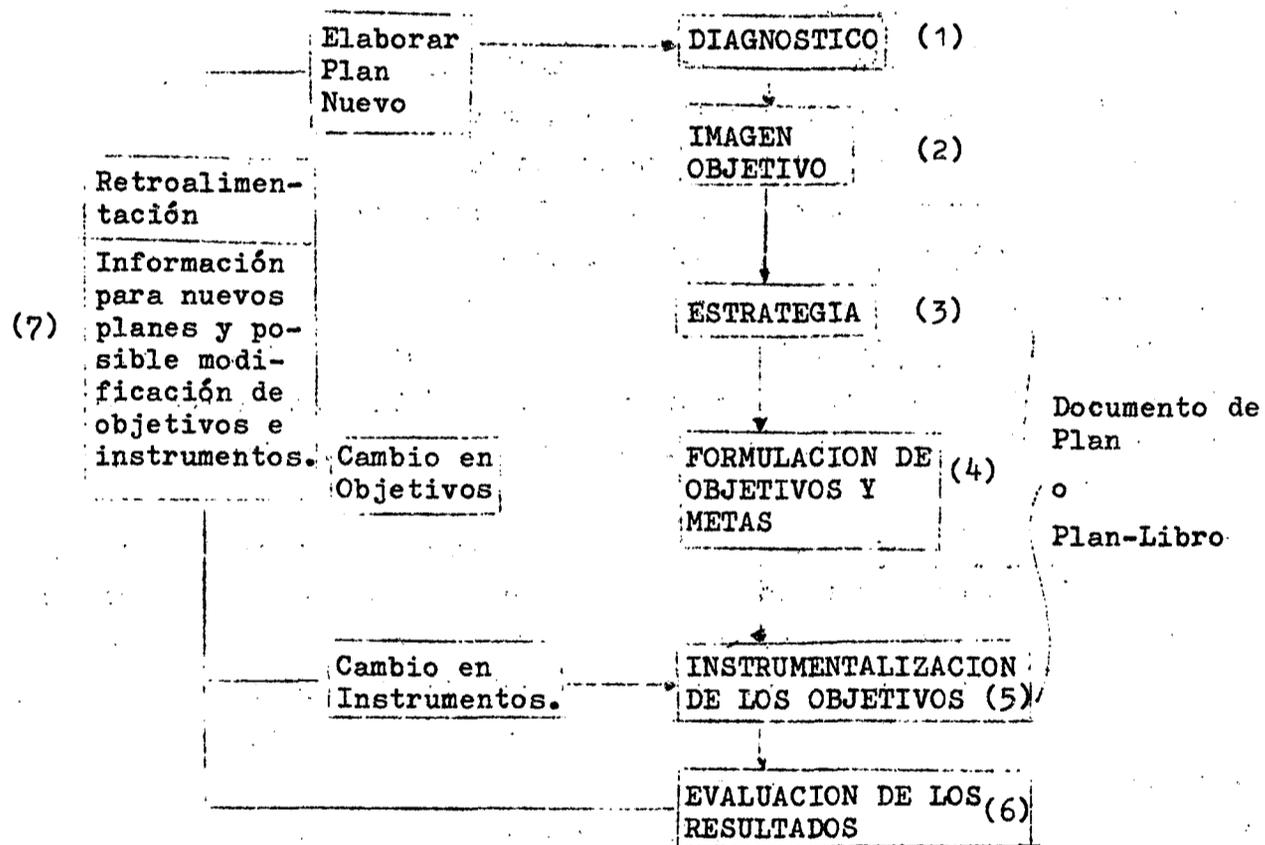
1. Superar las diversas fases del proceso de planificación;
2. Contar con cierta infraestructura institucional que permita desarrollar estas tareas.
3. Disponer de ciertos modelos que capten las interrelaciones que existen entre los diversos objetivos e instrumentos de política y que permitan identificar las exigencias que a nivel sectorial los grandes objetivos plantean. 29/.

29/ Para un tratamiento más profundo de este tema, véase: Jan Tinbergen, Planificación Central, Edición Aguilar, 1968, especialmente Cap. 1 y 2.

1. Fases del proceso de planificación

Como ya se insinuó en la primera sección de estas notas, la planificación es un proceso constante donde la evaluación de los resultados obtenidos inicia inmediatamente un nuevo ciclo de diagnóstico, identificación de tendencia, elaboración de objetivos, etc. En este punto queremos describir brevemente en qué consiste cada una de estas fases del proceso. La figura 1 resume las fases que este proceso incorpora.

Figura 1: Fases del proceso de planificación



a) El diagnóstico. La elaboración del diagnóstico tiene como fin precisar las características de la estructura económica-social y medio-ambiental (global de aquí en adelante) que se pretende planificar. En esta fase parece particularmente importante señalar cuales son los principales problemas que afectan a estas estructuras.

Las características de toda estructura global está determinada fundamentalmente por dos cuestiones: su dotación de recursos productivos y el efecto que las políticas anteriores han tenido. ^{30/} Por lo tanto, para caracterizar una estructura global se debe hacer referencia a las siguientes cinco cuestiones:

i) Una descripción del estado de la estructura global; esto es del medio en que operará la planificación.

ii) Una descripción - en lo posible cuantitativa - de los instrumentos que han sido utilizados y los resultados logrados.

iii) Una proyección de los resultados previsibles en el caso que se mantuvieran las características del medio y los instrumentos de política

iv) Una evaluación de los resultados obtenidos mediante (iii) y una comparación con los objetivos que se habían propuesto.

v) Una explicación de los factores o causas que determinaron los resultados que se obtuvieron,; especialmente en aquéllas áreas o sectores donde la situación actual difiere de la imagen-objetivo contenida en el plan anterior.

b) La imagen-objetivo. La definición de la imagen-objetivo consiste en determinar, a grande rasgos los objetivos del desarrollo y el tipo de estructura socioeconómica que se desea construir. En particular, cuales serán los sectores productivos y/o grupos sociales prioritarios en el plan que se pretende implementar. A este nivel se trata de fijar ciertos objetivos realistas y compatibles para estos sectores y/o grupos. Especial énfasis se debe poner en la identificación de las causas que originan o mantienen

^{30/} Evidentemente estas dos cuestiones están relacionadas. El "estado" de los recursos productivos (capital, humano o natural) es altamente dependiente del tratamiento (política) que a ellos se les haya dado. Sin embargo, en este caso nos interesa fundamentalmente analizar las últimas políticas implementadas que, claramente, no logran explicar el estado de los recursos productivos.

los problemas que se desea superar; de esta forma se puede identificar el grado de complementariedad que existe en el uso de instrumentos de política para solucionar estos problemas y, por lo tanto, la posibilidad de utilizar "paquetes" de política que ataquen simultáneamente, diversas "áreas-problema".

La definición de la imagen-objetivo requiere de identificar las siguientes cuestiones:

i) Definir los objetivos centrales ("ideas-fuerza") de la utopía que se desea construir.

ii) Definir los grupos y/o sectores que prioritariamente debieran ser beneficiados para lograr los objetivos centrales.

iii) Definir las causas de los problemas que afectan a estos grupos y/o sectores.

iv) Definir, a partir de posibles causas comunes, paquetes de política prioritarios o, en otras palabras, las "palancas" que se utilizarán para impulsar el desarrollo hacia los objetivos ya definidos.

c) La estrategia. Como su nombre lo indica en esta fase se define la forma global en que se pasará de la situación actual (definida en el diagnóstico) a la definida en la imagen-objetivo. Se trata por lo tanto, de definir y precisar las acciones a realizar -durante un período de tiempo determinado- para lograr o acercarnos a la imagen-objetivo.

La definición de la estrategia -al igual que las otras fases del proceso de planificación ^{1/} requiere de la participación de un número de personas e instituciones. La participación debe tener como objetivo lograr un acuerdo de parte de los distintos agentes sociales, económicos y políticos, respecto a las líneas generales de acción.

^{1/} La participación en el proceso de toma de decisiones a todo nivel parece hacer más efectivo el proceso de planificación ya que compromete a todos los agentes sociales y/o políticos que participan con los objetivos e instrumentos seleccionados. Sin embargo hay algunas fases del proceso que por su carácter eminentemente técnico -el diagnóstico, por ejemplo- no se prestan para hacer efectivo una amplia participación. Otras tareas, como es la de fijar objetivos son eminentemente políticas y, por lo tanto, exigen que exista algún tipo de participación.

La fase de definición de la estrategia debe concluir las siguientes tareas:

i) Determinar la forma y medida en que se aproximará la imagen-objetivo. Es decir fijar objetivos realistas y compatibles para un período de tiempo determinado.

ii) Estimar la cantidad y tipo de instrumentos de política de que se dispone para, a partir de ellos, fijar el período de tiempo en que se logran las metas.

iii) A partir de las prioridades que se deducen de la imagen-objetivo se debe fijar un orden de prelación o prioridad a cada una de las actividades económicas y sociales.

d) Formulación de objetivos y metas. En esta etapa se debe determinar el ritmo al que se avanzará en la consecución de los objetivos planteados en la estrategia. "Para alcanzar una meta X en el año S, se puede hacer progresar a tasas anuales constantes, a tasas pequeñas al comienzo y aceleradas después, influirá mucho en cuál se escoja la proyección de instrumentos disponibles, la economía de las operaciones y la naturaleza de los obstáculos que se opongan a la realización de las metas". 31/

El cometido central de esta fase es operacionalizar los objetivos que han sido planteados y priorizados en las etapas anteriores. Para este efecto se deben desarrollar las siguientes tareas:

i) Fijar los objetivos de tal forma que las acciones correspondientes para lograrlos son claramente de responsabilidad de una unidad ejecutiva o administrativa.

ii) Establecer los objetivos por unidad geográfica y/o sectorial y los instrumentos de política que pueden ser utilizados para lograrlos.

iii) Establecer las siguientes tareas para cada unidad geográfica y/o sectorial: La importancia relativa de los distintos problemas que enfrentan; un orden preliminar de prioridades y las líneas principales de responsabilidad ejecutivas.

31/ J. Ahumada, "La planificación del desarrollo", Ediciones Nueva Universidad, pág. 106.

Una vez acordadas las directrices y los objetivos principales cada sector o región debe estudiar las ventajas técnicas y políticas de cada alternativa,; los problemas de implementación que existen y el orden de prioridades en el tiempo. ^{31/} En base a las respuestas de los niveles sectorial y regional se elaboran las metas y objetivos definitivos del plan.

e) Instrumentalización de los objetivos. Esta fase de instrumentación tiene como objetivo poner en marcha el plan. Para este efecto se deben desarrollar las siguientes tareas:

i) Informar a cada unidad ejecutora o administrativa lo que le corresponde hacer, en que plazo y que mecanismos o instrumentos prioritarios debe utilizar.

ii) Velar por que los objetivos y tareas se desarrollan y terminar sincronizadamente. Esto es, asegurarse de que no se producirán cuellos de botella que frenen o dificulten el logro de los objetivos globales que han sido propuestos.

iii) Fijar ciertas normas de responsabilidad para el sector público y una política de incentivos y desincentivos para el sector privado de tal suerte que la economía se desarrolle dentro de los márgenes definidos en la estrategia.

f) La evaluación. La evaluación, como su nombre lo indica, es la fase en que se determina si las metas y objetivos estipulados en el plan fueron logrados o no. La conclusión de esta fase debiera apuntar a definir cuales fueron las condiciones y/o instrumentos que permitieron o limitaron el logro de los objetivos propuestos. Esto plantea las siguientes tareas:

i) Establecimiento de unidades evaluadoras en los distintos programas y/o áreas priorizadas por el plan. Además, se debe contar con una unidad evaluadora central.

^{32/} Para que cada sector o región pueda producir esta información eficientemente el órgano central de planificación normalmente deberá proveer la siguiente información:

- bases metodológicas para hacer la evaluación y el diagnóstico inicial.
- proveer la información necesaria y que no pueda ser elaborada por las oficinas sectoriales o regionales.
- proveer información sobre el comportamiento y expectativas de otras regiones o sectores.

/ii) Se debe

ii) Se debe contar con métodos objetivos de evaluación donde los patrones de evaluación han sido predefinidos y cubren el conjunto de preocupaciones o problemas centrales según definidos en el diagnóstico.

iii) Se debe mantener una relación constante entre las unidades ejecutoras y contraloras o evaluadoras. De esta forma se asegura un constante y efectivo traspaso de información que permita hacer una correcta evaluación y, a la vez, redefinir rumbos -si fuera necesario- a la unidad ejecutora.

g) La retroalimentación. Esta fase, como se dijera al principio, reinicia el proceso de planificación ya que, a partir de la evaluación, da la información necesaria para hacer nuevos planes y/o modificar los objetivos e instrumentos del plan en ejecución. Para desarrollar esta tarea deben asegurarse las siguientes condiciones:

i) Una disposición, por parte de la unidad central de planificación, a adaptar los instrumentos y objetivos del plan si la realidad así lo exigiera.

ii) Una relación constante entre la unidad evaluadora central y los órganos encargados de hacer el diagnóstico para asegurar que exista correspondencia entre el diagnóstico inicial que llevó a definir ciertos objetivos e instrumentos y la situación después de un período de ejecución del plan.

iii) Dialogo constante entre ejecutores, programadores y evaluadores.

Definidas las fases del proceso de planificación corresponde ubicar a este proceso en su dimensión temporal. Las fases del proceso en una dimensión temporal define las funciones que debe desarrollar un sistema de planificación.

Se pueden distinguir tres tipos de planes según el período de tiempo que estos cubren. A saber:

- i) El plan prospectivo o de largo plazo. (10 a 20 años)
- ii) El plan de mediano plazo. (4 a 6 años)
- iii) El plan operativo o anual.

Los planes prospectivos son los que tienen una perspectiva más global y menos aplicada. En estos planes se definen los grandes objetivos del desarrollo y los lineamientos gruesos y centrales de política

/para alcanzarlos

para alcanzarlos. El objetivo central del plan a largo plazo es asegurar la coherencia de los planes de corto y mediano plazo con el logro de aquellos "grandes objetivos" del desarrollo que surgen en un prolongado período de tiempo. Por lo tanto, los planes prospectivos señalan, fundamentalmente, aquellos problemas y objetivos que se desenvuelven en el largo plazo (orientación a las políticas de ciencia y tecnología, educacionales, poblacionales, cambios en la estructura económica, etc.).

El plan prospectivo es un requisito fundamental para aquellas sociedades que pretenden transformar la estructura económica y/o social ya que estos procesos se desenvuelven en largos períodos de tiempo.

Los planes de mediano plazo tratan de lograr la precisión necesaria para implementar ciertos proyectos que pueden ser evaluados en el período, al mismo tiempo que dan cuenta de posibilidades que superan el marco anual o de operación. En este sentido estos planes le dan un mayor nivel de concreción a las intenciones manifestadas en la estrategia de desarrollo. En las sociedades que cuentan con un esquema político democrático donde se suceden gobiernos que posiblemente pueden tener tendencias diversas, estos planes pueden identificarse con el programa de gobierno ya que cubren un período similar al del mandato presidencial.

Los planes anuales tienen como misión central instrumentalizar los objetivos del desarrollo señalando de que modo ha de llevarse a cabo la política gubernamental. El plan anual, por lo tanto, es el instrumento que plasma -hace realidad- los objetivos enunciados en los demás planes, el tiempo que -mediante la experiencia de ejecución- provee un insumo necesario para evaluar la coherencia y eficiencia de los objetivos planteados e instrumentos utilizados.

2. La organización de la planificación

La forma que adquiera la estructura institucional del sistema de planificación depende en gran parte de las características de sus instituciones políticas, sociales y económicas; de la etapa de desarrollo en que se encuentran el país y del proyecto nacional de desarrollo que se pretende impulsar. Por esta razón, parece difícil, en abstracto, postular un tipo de organización que sea preferente al resto. Más bien, convendría señalar las características o condiciones que todo sistema institucional de planificación debiera tener.

Hasta el momento hemos supuesto que el proceso de planificación es organizado por una dependencia administrativa que conduce el proceso en la forma postulada en el punto anterior. Este supuesto implica dos características centrales para todo esquema de organización de la planificación. El primero se refiere a la existencia de un centro u órgano que, en colaboración con otros, elabora alternativas de política al nivel nacional, regional y sectorial. En términos de organización institucional este supuesto requiere de explicitar la posición de este centro u órgano dentro de la jerarquía gubernamental total (organización del sistema de planificación). El segundo supuesto es que cada área o actividad es capaz de relacionarse efectivamente con las sub-actividades a su cargo para avanzar así en forma coherente en la consecución de los objetivos del plan de desarrollo. Esto, en términos de estructura institucional, supone la existencia de cierta jerarquía al interior del sistema de planificación (organización interna).

La organización externa del sistema de planificación ha tendido a adquirir características similares en los distintos países de economía mixta. En la mayoría de los casos, los órganos directivos del sistema consisten de un Consejo -integrado por la máxima autoridad política (Presidente de la República, Primer Ministro), Secretarios de Estado y/o ministros, y Presidentes de Bancos Centrales y/o de Fomento- y de un

/órgano central

órgano central, ejecutivo y autónomo, normalmente adscrito a la máxima autoridad política.

La figura 2 muestra la estructura que se podría considerar típica en el diseño institucional de la mayoría de los sistemas de planificación en una economía mixta.

En esta estructura tipo, que no corresponde exactamente a ningún caso particular, el Consejo Superior tiene como función la dirección última del sistema de planificación: decide acerca de los objetivos y políticas más generales. Estas decisiones son implementadas por el órgano central -cuya autoridad máxima posee por lo general el rango de ministro de estado- que tiene la función de preparar el plan y, evaluar sus resultados, como también la de coordinar la acción de los ministerios sectoriales, organismos regionales, empresas públicas y otros entes de administración autónoma, para lograr los objetivos del plan, además de asesorar al Consejo Superior en la definición de programas y políticas específicas.

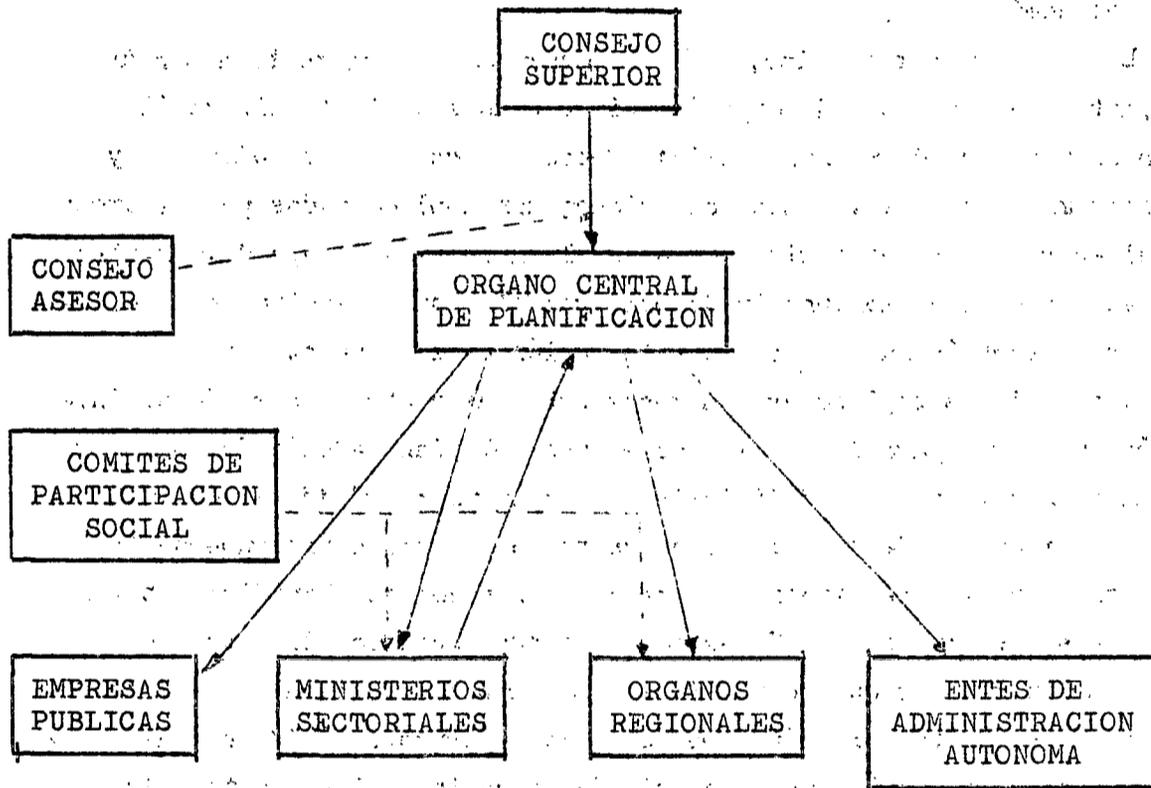
Prescindiendo de su ubicación exacta en la estructura gubernativa es esencial que la organización externa del sistema de planificación tenga un "estatus interministerial", es decir, tenga contactos directos con todos los Ministerios que de una forma u otra participan en el proceso de planificación. Esta relación debe ser particularmente sólida en las esferas de coordinación de políticas y actividades y en la fluidez de toda la información disponible en el gobierno.

La organización interna del sistema de planificación debe adecuarse al tipo de tareas que desarrolla. Parece claro, sin embargo, que debieran existir responsables separados para los distintos planes (corto, mediano y largo plazo), como para los distintos sectores y regiones. En general, conviene definir las tareas para cada uno de estos sectores y regiones de tal forma que puedan ser desarrollados en forma relativamente independiente. Los encargados de la planificación global tienen como misión central coordinar y supervisar estos trabajos.

Fijando la atención preferentemente en el proceso de elaboración y diseño de los planes, cabe distinguir por lo menos tres tipos de relaciones que definen la organización interna del sistema de planificación.

/Figura 2

Figura 2: El sistema de planificación



En la primera, el papel central en el diseño del plan lo ocupan los ministerios (de dirección general y sectoriales) y otras entidades del sector público. Al sector de planificación sólo le cabe, en consecuencia, la coordinación de los planes de corto, mediano y/o largo plazo y la compatibilización del uso de los recursos existentes con los objetivos que las entidades públicas se dan de manera relativamente autónoma. Evidentemente, esos objetivos deben ser coherentes con los objetivos nacionales, y es probable que sean vetados en caso contrario, pero lo importante es que es la entidad pública del caso la que los determina, adoptándoseles efectivamente en la medida en que existan recursos para llevarlos a cabo.

/Tanto en

Tanto en el segundo como en el tercer tipo de relación que se observa, el sistema de planificación ocupa una posición central en el proceso de planificación. La diferencia radica en que en el segundo tipo el sistema interviene de acuerdo a una modalidad que puede calificarse de negociación descentralizada, mientras que en el tercero esa negociación está centralizada -o autocontenida- en el propio sistema.

En la modalidad de negociación descentralizada, el órgano central de planificación cuenta con representación sectorial (en los diversos ministerios) y seccional (en la administración descentralizada), lo que permite elaborar conjuntamente con cada institución el plan de acción de ésta. Posteriormente, el órgano central coordina los trabajos parciales de planificación y produce un plan nacional con la intervención del consejo superior o del consejo asesor, según sea el caso.

En la modalidad de negociación (o intervención) centralizada, el sistema de planificación, organizado en torno al Consejo Superior y el órgano central, tiene en teoría una competencia directiva sobre la acción del conjunto del sector público. Aquí, el Consejo Superior fija los objetivos y alcance de la política económica y social y, al admitir representantes de entidades públicas actúa como instancia de negociación y coordinación institucional. A su vez, el órgano central está encargado de la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo (globales, sectoriales, intersectoriales), de la cooperación técnica y financiera internacional, y del desarrollo administrativo del sector público.

Podría pensarse que el tercer tipo examinado es el que más favorece una influencia efectiva del sector de planificación en las decisiones sobre política económica y social, y que por ello es también el más recomendable. Sobre este punto, conviene advertir lo siguiente.

Por una parte, se debe reconocer que hay países para los cuales el problema básico reside en la construcción y fortalecimiento de estructuras e instituciones capaces de desempeñar con éxito funciones de diagnóstico y análisis, conjuntamente con la formación de recursos humanos calificados para esas tareas. En estos casos, sería prematuro enjuiciar

/las experiencias

las experiencias de planificación con arreglo a metas institucionales demasiado exigentes. Ello podría tener efectos negativos para la consolidación del sistema de planificación en el largo plazo.

Por otra parte no se puede juzgar acerca de la influencia efectiva del sistema de planificación en el proceso de toma de decisiones sólo a partir de sus relaciones formales con el resto del sector público. Así, aún en aquellos casos caracterizables en términos del primer tipo observado, las funciones de coordinación y compatibilización radicadas en el órgano planificador constituyen recursos potenciales de poder, cuyo empleo sistemático puede conseguir para el sistema de planificación un grado de influencia importante. Por la inversa, en los casos incluidos en el tercer tipo las circunstancias específicas pueden neutralizar la mayor eficacia potencial implícita en el volumen y calidad mayores de los recursos formales a disposición del sistema de planificación.

3. El uso de modelos en la planificación global

En este punto se tratará de identificar brevemente las ventajas y limitaciones del uso de los modelos en el proceso de planificación. Se concluirá señalando el tipo de modelos que pueden ser utilizados; sin embargo, de ninguna forma debiera considerarse que la lista de modelos presentados como los comentarios que a ellos se hacen es exhaustivo. Por el contrario, sólo se pretende ejemplificar las alternativas existentes en el uso de modelos.

a) Ventajas y limitaciones del uso de modelos en la planificación:

Se pueden resumir en dos las ventajas de usar modelos. La primera es la búsqueda de una consistencia lógica en los planteamientos respecto a objetivos y uso de recursos en los planes de desarrollo. La ventaja primordial en el uso de modelos es que se exigen al planificador o analista plantear en forma explícita las interdependencias que existen entre insumos, productos y precios "sombra" o de eficiencia. De esta forma se logra que el plan tenga el mayor grado de coherencia interna que la información disponible permite.

/La segunda

La segunda ventaja de un carácter más pragmático, se refiere, "por una parte, a la necesidad de cuantificar algunos de los objetivos centrales de la estrategia de desarrollo; y, por otra, a la de tener una idea del orden de magnitud y rango de maniobra disponibles en el uso de los principales instrumentos de la política económica, un gobierno ha de manejar ineludiblemente un enorme volumen de información proveniente de la realidad económica". ^{33/} El modelo ofrece un cuadro sintético de las opciones de desarrollo que puede ser revisado y actualizado permanentemente.

La mayor limitación que tiene el uso de modelos es la disponibilidad de información necesaria para utilizarlos. La realidad social y económica es tan compleja que para que un modelo logre captarla en forma adecuada requiere de una magnitud de información y, de una precisión de esta que normalmente no se encuentra. El único sustituto posible a la información son los supuestos respecto a la situación y comportamiento de variables y agentes económicos y sociales. Normalmente se ha criticado, sin embargo, que estos supuestos no corresponden a la realidad que pretenden representar. Dadas estas deficiencias, por cierto reales los resultados que arroje un modelo debieran entenderse como un complemento a los criterios establecidos para tomar decisiones.

La segunda dificultad en el uso de modelos estriba en determinar que tipo de modelo es el más adecuado para cada situación particular. En este sentido se pueden nombrar cinco criterios que ayudan a seleccionar el modelo más apropiado para cada situación. A saber:

i) La calidad y disponibilidad de información debe definir el grado de desagregación posible y, por lo tanto, el tipo de modelo. Esta variable también definirá la confiabilidad de las proyecciones que se pueden hacer.

ii) El tipo de estructura económica -fundamentalmente la magnitud relativa del sector centralizado- determinará el grado de flexibilidad y agregación del modelo. A mayor nivel de centralización, mayor debe

^{33/} A. Foxley, "Estrategias de desarrollo y modelos de planificación". F.C.E. - CEPLAN, 1975, pag. 25.

ser el grado de detalle (en términos de asignación de recursos) del modelo.

iii) El horizonte de tiempo para el cual se planifica determinará el tipo de variables que puedan ser utilizados. Mientras más largo el plazo, menor será la validez de los parámetros estimados a partir de la experiencia histórica y mayor deberá ser el énfasis en variables demográficas y tecnológicas.

iv) La magnitud del cambio estructural que se proyecte para el período en cuestión afectará la posibilidad de utilizar información basada en la experiencia histórica. Mientras más acentuado sea el cambio, más se verán alteradas las formas "normales" de funcionamiento de la economía.

v) La variable más importante, en términos de seleccionar un modelo, son los problemas que enfrenta la sociedad y que prioritariamente desea superar. La selección de objetivos claros permite que el análisis cuantitativo apunte en la misma dirección que las grandes metas de la estrategia.

b) Tipos de modelos 1/. Existen múltiples formas de clasificar los modelos de planificación global, pero aquí distinguiremos entre tres tipos fundamentales para, más tarde, introducir variedades de cada uno de ellos. Estos tipos son: los modelos agregados, los multi-sectoriales y los econométricos y de simulación.

i) Los modelos agregados. La mayoría de estos modelos pretenden determinar los requisitos cuantitativos para diversas variables si el (o uno de los) objetivo del plan es, por ejemplo, lograr una tasa determinada de crecimiento económico global u ocupar productivamente a la fuerza de trabajo. Estos modelos tienen como objetivo central definir las posibles incompatibilidades entre los diversos objetivos del plan, como podrían ser los objetivos de consumo y ahorro, los de

1/ En esta sección se sigue bastante de cerca la presentación hecha por A. Foxley op.cit. sobre una tipología de modelos. Para un tratamiento más profundo de este tema véase el capítulo 2 del citado libro y Blitzer, Clark y Taylor "Economy - Wide models and Development Planning, Oxford University Press.

importaciones y divisas efectivamente recibidas o los de inversión y capacidad de absorción de la economía.

El modelo agregado más simple y frecuentemente utilizado es el de Harrod-Domar. Este modelo supone una relación constante (k) entre el stock de capital (K) y los niveles de producción (Y)

$$(1) \quad k = \frac{K}{Y} \quad \text{donde } k \text{ es constante}$$

Por esta razón la tasa de crecimiento (g) puede ser escrita como:

$$(2) \quad g = \frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta K}{K}$$

Además se supone que una proporción invariable del ingreso es ahorrada (S) o, en otras palabras, que la tasa de ahorro (s) es constante.

$$(3) \quad S = sY$$

Si, para simplificar la presentación, suponemos que la economía en cuestión tiene su balanza de pagos y comercial equilibrada tenemos:

$$(4) \quad I_b = S = sY; \text{ en que } I_b = \text{Inversión Bruta} = I_n - dK$$

d = base de depreciación

Por lo tanto, (5) $DK = I - dK$

Rearreglando las ecuaciones anteriores podemos concluir que:

$$(6) \quad g = \frac{s}{t} - d \quad 1/$$

A su vez, la tasa de crecimiento del producto puede expresarse como la suma de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo (n) y de la productividad (p)

$$(7) \quad n + p = \frac{s}{h} - d$$

Esta última relación, por ejemplo, nos permite identificar qué tasa de crecimiento se requiere para ocupar productivamente a la fuerza de trabajo, dado un nivel de ahorro y un tipo de tecnología. La ecuación (6) nos permite identificar qué tasa de ahorro se requiere para alcanzar cierta tasa de crecimiento dado un tipo de tecnología.

1/ Esto se logra de la siguiente forma:

de (2) sabemos que:

$$g = \frac{\Delta K}{K}$$

incorporando (5) llegamos a que:

$$g = \frac{I - dK}{K}$$

al multiplicar y dividir por Y tenemos:

$$g = \frac{\frac{I}{Y} - \frac{dK}{Y}}{\frac{K}{Y}} = \frac{s}{k} - \frac{dk}{k} = \frac{s}{k} - d$$

La crítica central a este modelo ha sido la rigidez que introduce su supuesto respecto al carácter constante de k . Ese supuesto, sin embargo, tiene alguna validez en el corto plazo. Además, se ha criticado el carácter agregado de este y otros modelos de este tipo ya que no permiten detectar distorsiones o desajustes en la estructura productiva sectorial.

Otro tipo de modelos agregados que se encuentran con frecuencia son los modelos neoclásicos de crecimiento 1/ y los de brechas. 2/

ii) Modelos multisectoriales. Existen dos tipos básicos de modelos multisectoriales los de consistencia y los de optimización. Los primeros sirven para definir la compatibilidad de los distintos objetivos del plan. Los de optimización tienen como fin señalar cual de las alternativas existentes se aproxima más a las metas y objetivos del plan.

La casi totalidad de los modelos multisectoriales tienen como base una matriz de insumo-producto. En esta matriz el consumo y la inversión constituyen la "demanda final" y las transacciones interindustriales la "intermedia". La matriz de Leontief supone que los flujos intermedios son proporcionales al producto bruto y, por lo tanto, puede ser utilizada para calcular los "requisitos" que un determinado sector de demanda final (y) pone sobre la producción bruta (x). Estos requisitos de producción bruta pueden ser confrontados con la disponibilidad de "recursos primarios"

1/ Estos modelos explican la tasa de crecimiento de la economía a partir de la dotación relativa de factores productivos. Al proyectar lo que ocurrirá con la productividad y disponibilidad de los distintos factores y contando con una función de producción se puede determinar que ocurrirá con el crecimiento económico.

2/ Este tipo de modelos, al que ya se hizo referencia, pretende cuantificar algunas de las hipótesis del enfoque estructuralista. Véase, por ejemplo, H. Chenery y P. Eckstein, "Development Alternatives for Latin America", Conferencia sobre problemas de política económica en América Latina, Chicago, 1966.

/para lograr

para lograr consistencia. En términos matemáticos esta relación se escribe de la siguiente forma:

$$x = Ax + y$$

(Producción Bruta) (Flujo interindustrial) (Demanda final)

donde A=matriz de coeficientes de insumo-producto

x=valor bruto de la producción por sectores.

La mayor deficiencia que presenta este modelo de insumo-producto es que supone que sólo existe una forma de producir cada bien. En otras palabras, no se considera la existencia de un número de tecnologías alternativas. Este es particularmente cierto en los modelos estáticos donde no sólo se supone la tecnología como dada sino, además, se supone una teoría explícita sobre el comportamiento y las variables de que depende la inversión. Este modelo estático no permite describir en forma consistente la trayectoria de las variables a través del tiempo. Para solucionar este problema se puede recurrir al modelo dinámico de Leontief 1/ o los "modelos dinámicos casi consistentes". 2/

Los modelos dinámicos determinan (a través de un modelo de optimización) el tipo de transformación que sufrirá la economía entre el año inicial (que se conoce) y el terminal. De esta forma logran conocer el comportamiento que "debiera" tener cada uno de los sectores.

1/ Véase por ejemplo: P. Samuelson, "Interactions between the multiples analysis and the principle of acceleration", Review of Economic and Statistics, Núm. 21, 1939. Para un excelente recuerdo bibliográfico véase A.S. Manne "Multisector models for development planning; a survey", Journal of Development Economics (1974) pp. 43-69.

2/ Una buena aplicación de estos modelos se puede encontrar en Clark, P. y Taylor L., "Dynamic Input-Output Planning with Optional End Conditions: the case of Chile", Development Research Center, IBRD, 1972.

Como ya se dijera el otro tipo de modelo multisectorial es el de optimización. Estos modelos incluyen, en forma explícita, una función-objetivo que se desea maximizar. La solución de estos modelos describe el conjunto de alternativas en la asignación de recursos compatible con la dotación de estos y los objetivos y metas del plan. En el proceso de lograr tal solución se obtiene información respecto a valores de las variables o requerimientos a nivel sectorial para lograr los objetivos globales del plan y el valor de escasez (precio-sombra) de los recursos asignados. En general, estos modelos están afectos a las mismas rigideces de otros modelos ya mencionados y, además, tienden a producir soluciones con excesiva especialización, tanto en la producción como en la estructura del comercio exterior. Por lo tanto, este se debe entender como un instrumento útil para estudiar alternativas de política y definir el grado de compatibilidad entre los distintos objetivos del plan ya que expresa las interrelaciones -estadísticas o dinámicas- entre las principales variables y objetivos económicos. Sin embargo, los resultados deben ser considerados con cautela y no se deben interpretar como los parámetros "correctos" de comportamiento para un sector (metas en términos físicos) o una guía (precios sombra) para evaluar proyectos o transformar los precios del mercado; pero, sin lugar a duda, ayudan a tomar este tipo de decisiones.

iii) Modelos econométricos y de simulación. Esta categoría de modelos corresponde más a una fase de apoyo para los modelos anteriores que a un tipo de modelo de planificación global. Cualquiera de los modelos mencionados anteriormente incluye en su estimación métodos econométricos o la simulación del comportamiento de alguna variable.

Los modelos econométricos tienen como función identificar la forma de comportamiento de una variable a través de un estudio de su tendencia histórica, o de su comportamiento a través de países, regiones o personas ("cross section"). Si se logra encontrar una función de comportamiento estable y estadísticamente significativa esta puede utilizarse para inferir el curso probable de la economía en el futuro.

Los modelos de simulación también tienen objetivo la estimación de relaciones funcionales entre parámetros. Sin embargo, estas relaciones

/no son

no son identificadas a partir de datos históricos o "cross-section", sino intentan explicar hipótesis de lo que harían quienes toman decisiones a partir de lo que ellos creen son las principales interrelaciones entre las variables.

La mayor ventaja de los modelos de simulación es su gran flexibilidad ya que permite incorporar todo tipo de variables y relaciones. El peligro del uso de estos modelos yace en que no existe una forma objetiva de controlar la validez de sus resultados.

c) La planificación en los países latinoamericanos

En este punto se pretende definir, en líneas muy gruesas, los estilos de planificación hoy predominantes en América Latina y el Caribe.

El estilo de planificación se entiende como la manifestación práctica del proceso de planificación y, por lo tanto, hace referencia a tres cuestiones centrales: el proyecto nacional de desarrollo que se pretende impulsar, los agentes de la planificación con mayor fuerza relativa y la concepción predominante de la planificación.

Para clasificar a los países según los cuatro estilos aquí definidos se ha recurrido a documentos oficiales tales como declaraciones de gobierno, planes nacionales de desarrollo y otros.

Conviene aclarar que en este punto no se intentará hacer un análisis sistemático de la forma en que ha evolucionado la planificación en América Latina. A modo de referencia, podemos ubicar el embrión de la planificación en algunos países de América Latina en el período posterior a la crisis de 1930. La formalización de esta tarea, sin embargo, puede situarse hacia fines de la década de los cincuenta y comienzos de los sesenta, especialmente después de la Carta de Punta del Este.^{1/} Sólo en esta fecha los organismos de planificación son reconocidos como tales y ubicados en la jerarquía de la administración pública.

A principios de la década de los sesenta, como después de la crisis de 1930, las economías de América Latina se encontraban en una difícil situación. La planificación "surgió como" el método que podía subsanar los problemas propios de la "esencia" de la situación de estos países".^{2/}

^{1/} En el trabajo de R. Cibotti, A. Núñez del Prado y P. Sainz "Evolución y Perspectivas de los Procesos de Planificación en América Latina" en E. García (ed), "Planificación del Desarrollo en América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1975, se reseña el contexto económico social en el cual se instala la planificación y se evalúan las primeras experiencias de planificación en América Latina.

^{2/} Cibotti, Núñez del Prado y Sainz, op.cit. pág 22.

Antes de iniciar la caracterización de los países según estilos de planificación se quiere enfatizar que este ejercicio no pretende ser exhaustivo. Por el contrario, se está consciente de que no todos los países de la Región pueden ser estrictamente clasificados en los estilos aquí propuestos. Además, de la clasificación basada en las ideas expresadas en los documentos oficiales de los gobiernos se ha querido avanzar en el estudio de algunos indicadores de tipo cuantitativo.

i) Estilo 1. Este estilo se caracteriza por impulsar un proyecto nacional de desarrollo del tipo "mercado liberal", donde sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados nacionales y extranjeros.

El proyecto nacional de desarrollo está fundamentalmente marcado por el carácter subsidiario de la actividad del Estado en materia de asignación de recursos y de políticas sociales y el impulso que se le da al capital extranjero. La propuesta central de este Estilo es el papel soberano del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos a través de un libre funcionamiento del sistema de precios. Probablemente el país que caracterizaría más aproximadamente este tipo es Argentina. En este país se entiende que "todas las medidas emprendidas por el sector público en materia económica tienden precisamente a entronizar a las fuerzas del mercado como motor de la actividad general." 1/ Esta también es la situación de Chile donde el último plan de desarrollo establece que el objetivo nacional consiste en "construir un régimen político institucional basado en la concepción cristiana del hombre y la sociedad y en el principio de subsidiaridad del Estado que le es propia". 2/

El principio de subsidiaridad afirma que "el Estado no puede arrogarse funciones que otras organizaciones menores pueden desarrollar...

1/ Secretaría de Planeamiento, "Proyecto de Contestación"; respuesta a la Encuesta a los sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe (ESNPALC) elaborada por ILPES, pág. 2.

2/ Oficina de Planificación Nacional, Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984.

El campo de acción del Estado es limitado y circunscrito a aquéllas funciones que por su naturaleza o por su interdependencia con otras funciones no pueden ser llevadas adelante en forma adecuada por el sector privado". 1/

La aplicación del principio de subsidiaridad del Estado en estos países ha sido acompañada de un supuesto de automaticidad en la relación entre crecimiento y bienestar que ha hecho priorizar los objetivos económicos. Este es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 del Uruguay que sostiene que "el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingreso". 2/ Lo anterior no implica dejar de reconocer la existencia de ciertos problemas sociales, que para ser solucionados, requieren de algún grado de intervención estatal. Esta intervención, sin embargo, es vista bajo una óptica fundamentalmente económica.

La Política de Integración Social en el Primer Plan Nacional de Desarrollo de Brasil (IPND) postulaba:

"Compete a la Política de Integración social: a) crear una base para el mercado masivo; b) asociar la asistencia a los estímulos para el trabajo y para el aumento de eficiencia del trabajador; y c) en ciertos casos, inducir con vistas a que el aumento de ingreso represente un incremento del ahorro, como en el caso del PIS y PASEP". 3/

Este también es el caso del plan Colombiano "Las Cuatro Estrategias", vigente para el período 1971-1975, en esta se contemplaba como meta básica la de redistribución del ingreso, pero se partía del supuesto de que ese objetivo se lograría en términos del efecto propiamente económico de la estrategia de desarrollo postulado. 4/

1/ Chile, respuesta a ESNPALC, págs. sin numerar.

2/ República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, Imprenta Nacional, Montevideo, Segunda Edición, 1977, p.36.

3/ República Federativa do Brasil, Primer Plan Nacional de Desarrollo 1972/74, pág. 35.

4/ El Sistema de Planificación en Colombia, CEPAL, Subsede de Bogotá, diciembre 1979, pag. 68.

La importancia asignada, por este estilo, el capital extranjero es claramente ejemplificada por el "Estatuto de la Inversión Extranjera" establecido por Chile en 1974. Este se plantea ser "un cuerpo orgánico que signifique una real promoción a la inversión extranjera" 1/. Esto se hace en el entendido de "que para lograr un acelerado desarrollo de la actividad económica del país resulta indispensable el concurso de la inversión extranjera" 2/ y está destinado a "ofrecer al inversionista extranjero las seguridades correspondientes del Estado de Chile". 3/

Esta posición es similar a la existente en Argentina donde la inversión extranjera ocupa un lugar preferente en la estrategia de desarrollo. Esta apreciación también lleva a modificar la Ley de Inversiones Extranjeras; así "la nueva ley otorgará garantías únicas en el mundo al inversor extranjero". 4/

El Ministro de Economía J.A. Martínez de Hoz plantea que "los beneficios del aporte de capitales extranjeros para completar la inversión local, unidos al aporte de tecnología que trae consigo, pueden ser aprovechados por el país sin temer de que su soberanía o poder de decisión sufra mengua alguna". 5/

En lo que a concepción de la planificación se refiere estos países se caracterizan por presentar planes indicativos de desarrollo de carácter global, pero que no son complementados por planes operativos del mismo orden. 6/

1/ "Estatuto de la Inversión Extranjera", (EIE), Diario Oficial de la República de Chile, 13 de julio 1974, pág. 4.

2/ EIE, op. cit., pág. 4.

3/ EIE, op. cit., pág. 4.

4/ Ministro J.A. Martínez de Hoz, La Nación. Buenos Aires, 28 de julio 1976.

5/ Ministerio de Economía, Boletín Mensual, agosto de 1976.

6/ Si se cuenta, sin embargo, con planes operativos a nivel sectorial y sólo para el sector público.

Incluso más, estos planes globales escasamente presentan metas específicas (en el caso chileno sólo se hace mención a una reducción de la inflación y de las bases arancelarias) que, además, no están jerarquizadas de acuerdo a los objetivos globales, pero sí permanecen invariables a través del período de ejecución del plan. Sin embargo, contienen amplia información para cada sector y/o región. Esta información consiste en un diagnóstico basado en la revisión de las magnitudes de las variables fundamentales y una enumeración de las políticas generales o específicas a implementarse. Esta situación es aún más clara en Argentina donde "no existe planificación nacional" 1/ sino sectorial. Por lo tanto, el Estado -mediante la planificación- "asume directamente determinadas tareas de apoyo al sector privado, tales como: difusión de las políticas vigentes que orientan al sector privado, prospección y evaluación de recursos naturales, investigación y difusión de nuevas tecnologías, generación y difusión de información relevante respecto a recursos, tecnologías, precios, demanda, etc." 2/ De esta forma el Estado asegura que las fuerzas del mercado, conduzcan el aparato productivo a producir y distribuir lo producido en forma racional. Por lo tanto, es el sector privado -apoyado por el sector público- quien planifica y lleva adelante los procesos productivos.

Uruguay también ha optado por abandonar el intervencionismo para dar preeminencia al mercado y al funcionamiento del criterio de rentabilidad, "dos instrumentos relativamente postergados en la experiencia uruguaya." 3/

Bajo esta concepción "el problema de la planificación se plantea más en términos de coordinar, que en la posibilidad de imponer tareas a los agentes económicos" 4/. La planificación, esencialmente indicativa, no debe consistir en "un listado detallado de lo que debe y no

1/ Secretaría de Planeamiento, ESNPALC, pág. 2

2/ Oficina de Planificación Nacional, Chile, ESNPALC, pág. 5.

3/ República Oriental del Uruguay, op. cit., pág. 24.

4/ Oficina de Planificación Nacional, Chile, ESNPALC, pág. 8.

debe hacerse, sino un conjunto de definiciones de las opciones políticas elegidas por la autoridad máxima, que constituyen las reglas del juego y el marco global en que el sector privado debe realizar su aporte. Ella representa para el sector privado un complemento necesario de las indicaciones del mercado". 1/

ii) Estilo 2. Este estilo se caracteriza por impulsar un proyecto nacional de desarrollo del tipo "mercado-reformista", donde sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados nacionales y/o extranjeros y el Estado.

Este tipo postula que el crecimiento requiere "un regimen que garantice la libertad económica, fomente y proteja la iniciativa privada, pero al mismo tiempo se debe impulsar una "estructura de mercado con fuerte contenido social". 2/ Por lo tanto, se entiende que "el crecimiento económico y el progreso social no son procesos separados o paralelos, sino interdependientes que conjuntamente, modelan el desarrollo del país". 3/ El Plan de Desarrollo en este contexto tiene la función primordial de "ampliar y mejorar los servicios básicos" 3/ ya que aquí se encuentran las principales deficiencias del mercado.

Estos mismos conceptos definen el plan de desarrollo colombiano anunciado para 1978-1982, denominado Plan de Integración Nacional. Allí se expresa que "el gobierno (no sólo) va a prestar atención a la infraestructura económica... Es para mejorar la calidad de la vida para lo que se busca el crecimiento económico, el cual no es un fin en sí mismo sino el medio material para la elevación moral y espiritual de la comunidad. Pero el solo crecimiento no garantiza mayor bienestar o mayor progreso social, tan solo lo hace más probable... Por ello corresponde hacer un esfuerzo deliberado para traducir el crecimiento económico en bienestar social. Y a ese propósito nos dedicaremos pues es el que

1/ Oficina de Planificación Nacional, Chile, ESNPALC, pag. 9.

2/ El Salvador, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Plan Nacional "Bienestar para Todos" 1978-1982, San Salvador, Segunda Edición, 1978, Pág. 41.

3/ El Salvador, op. cit., pag. 20.

prioritariamente nos interesa...El Plan, en consecuencia, y no en forma accidental...mantendrá y fortalecerá programas de alto contenido social, como el DRI y el PAN, y prestará renovada atención a todo lo que tiene que ver con la educación y la salud de los colombianos". 1/

Igual cosa ocurre con el II Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Brasil que le otorga cierta autonomía a los objetivos sociales como a los instrumentos para lograrlos. "La estrategia de desarrollo social, servida por un Presupuesto Social del orden de los 760 billones de cruzeiros, en el quinquenio, se desplegará en los siguientes campos principales de acción:

- Coordinación de la Política de Empleo (con creación, en el período, de aproximadamente 6,6 millones de nuevos empleos) con la de Salarios, para permitir la creación progresiva de la base para el mercado de consumo masivo.
- Política de Valorización de Recursos Humanos, para la calificación acelerada de la mano de obra, aumentando su capacidad de obtención de mayor ingreso a través de educación, adiestramiento profesional, salud, saneamiento y nutrición...
- Política de integración social, incluyendo la acción de los mecanismos destinados a suplementar el ingreso, el ahorro y el patrimonio del trabajador - PIS, PASEP, política habitacional - como asimismo la ampliación del concepto de previsión social...
- Programa de Desarrollo Social Urbano (transportes colectivos y otros otros)..." 2/

La posición de Guatemala es similar ya que plantea que "el Gobierno es consciente que si las fuerzas del mercado son dejadas enteramente libres, los grandes objetivos y metas trazadas por el Plan Nacional de

1/ Síntesis de Planes Nacionales de Desarrollo, ILPES-CLADES, Santiago, 1979, pág. 44.

2/ República Federativa Do Brasil, II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979, págs. 69-73.

Desarrollo (sobre todo en materia social) difícilmente se podrían alcanzar en los plazos y metas previstas. En este sentido, la acción del Estado se hace necesaria e imprescindible para corregir las desviaciones e incompatibilidades con los objetivos señalados". 1/

Como se debe haber notado, la acción del Estado en materias sociales -en este estilo- normalmente se desarrolla a través de programas sociales concretos que no afectan, directamente, la estructura económica. Así se tiene el caso de Bolivia donde "en lo referente a los sectores sociales...se dará especial atención a programas y proyectos sociales en los campos de la educación, nutrición, salud, vivienda, etc." 2/ Esta es también la situación de Jamaica donde las acciones están "concentradas generalmente en la provisión de la ayuda más primaria y remedial en el caso de Educación, Salud y Nutrición, Capacitación de la Juventud y Vivienda". 3/

El tratamiento al capital extranjero por parte de los países nacionales es bastante disímil. Sin embargo, la mayoría de estos reconoce que el capital extranjero es un recurso necesario, pero que de alguna manera debe ser regulado. Es importante el hecho de que el capital extranjero es bastante significativo en la estructura económica de la mayoría de estos países.

Los países asociados al Mercado Común Centroamericano han adquirido el compromiso de "adoptar una política común y normas uniformes o armónicas para el tratamiento del capital extranjero y a las empresas en que éste participe", 4/ de tal modo de conseguir que las inversiones procedentes del exterior sean utilizadas en forma selectiva y maximicen

1/ Consejo Nacional de Planificación Económica de Guatemala, ESNPALC, pp.2 y 3.

2/ CLADES/ILPES. Síntesis de Planes Nacionales de Desarrollo. Bolivia: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1976-1980)-pp.10-11.

3/ Survey of National Planning Systems in Latin America and the Caribbean. The Jamaican Report p. 10.

4/ Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común, 1976, Título VIII.

su aporte al desarrollo económico del Mercado Común. Una disposición importante del Proyecto de Tratado es la relativa a la adopción de medidas para promover el establecimiento de empresas mediante la coparticipación de inversionistas del Mercado Común, orientando estas empresas multinacionales hacia las actividades de mayor importancia.

El II PND de Brasil señala que cada vez se torna más importante la necesidad de definir nitidamente como se debe situar la empresa extranjera en la estrategia nacional de desarrollo, y disponer de instrumentos para implementar una orientación definida". 1/ en este mismo plan se le asignan ciertas funciones que se espera sean satisfechas por la empresa multinacional y también se propone la "creación de ciertos mecanismos para dotar a la empresa nacional de condiciones razonables de competencia con la empresa extranjera". 2/

Por último, países como Colombia y Bolivia pertenecen al Pacto Andino que a través de la Decisión 24 regula las condiciones y áreas en que puede actuar el capital extranjero.

En lo que a concepción de la planificación se refiere ya se ha visto que, por lo menos, en el ámbito de política social ésta normalmente adquiere las características de programación. Sin embargo, países tales como Ecuador y Colombia han elaborado planes prospectivos con un carácter global y han dispuesto y utilizado los mecanismos de política con que cuenta el gobierno para lograr los objetivos planteados. Pero, al no contar con planes operativos ni con efectivos mecanismos de participación, la modalidad de planificación ha sido esencialmente normativa.

Un caso claro en este sentido es el de Guatemala. En este país se "pretende anclar el proceso de planificación en torno a un plan quinquenal que, una vez elaborado, no se vuelve a actualizar". 3/ Esto también ocurre en Venezuela, donde la estrategia de desarrollo está fundamentada en la participación activa del Estado como promotor,

1/ II PND, op. cit., pág. 53.

2/ II PND, op. cit., pág. 51.

3/ Gunther Held, "La Planificación de Guatemala", monografía ILPES, pág. 22.

orientador y participe directo en la economía. Sin embargo, los planes contienen escasas referencias a políticas concretas o identificadas de instrumentos u órganos competentes para ejecutarlas, guiarlas a dirigir la participación del Estado. Las debilidades de la planificación operativa tiende a hacer aún menos específica y, por lo tanto, menos eficaz el uso del instrumental operativo con que cuenta el Estado. Se debe hacer mención el hecho de que, en Venezuela "al empezar la década de los 80, conforme con la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario promulgado en 1976, se incorporará la planificación operativa. Se pretendió así dar lugar a un proceso único en el cual la planificación operativa especificaría los objetivos, metas, estrategias, políticas y dispositivos correspondientes a los propósitos del gobierno en el ejercicio anual". 1/

La mayoría de los países ubicados en este estilo tienen una concepción restringida de la planificación. Un buen ejemplo de esto es Barbados que al analizar los planes de desarrollo de la década del 60 -que planteaban objetivos tales como reducción del desempleo, diversificación estructural, mejoramiento en la balanza comercial, ampliación de las facilidades en los sectores sociales, etc. -llega a la conclusión que los objetivos a largo plazo sólo podrían cumplirse totalmente en el curso de muchos planes desarrollo. Y, por lo tanto, que el plan para el período 1973-1977 debe aspirar "al desarrollo de proyectos específicos que contribuirán a la realización de los principales objetivos y poner énfasis en la importancia de las actividades posteriormente a la planificación tales como la puesta en práctica y evaluación de proyectos". 2/

Igual cosa ocurre en El Salvador donde "el Plan Nacional Bienestar para Todos (1978-1982) se realiza a través de la ejecución de cincuenta y un programas estratégicos". El plan "define las responsabilidades de cada una de las instituciones participantes, el orden de acción, la coordinación, supervisión, evaluación y el control de la gestión de los

1/ Enrique Sierra, "Planificación en Venezuela", monografía ILPES, págs. 89 y 92.

2/ Documentos presentados a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, PREPC, (1979), pág. 131.

mismos". 1/ El contenido de este plan, al igual que en el caso de Barbados, se sustenta en una estrategia global de largo plazo.

Este tipo de planificación es común a la gran mayoría de los (pequeños) países fundamentalmente de Centro América y el Caribe. Sólo un breve recuento de algunos de ellos tiende a confirmar esta afirmación. A vía de ejemplo, mencionaremos los casos de Belice donde la "Unidad Central de Planificación ha trabajado mucho en relación con la preparación de los proyectos identificados en el Plan 1977-1979" 1/, República Dominicana donde el plan "pone especial énfasis en la identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos" 3/ y Suriname donde el plan para 1978 y el plan para 1979 tienen "al enfoque de la base hacia arriba que es más regional y más orientado hacia los proyectos". El caso más claro ocurre en los pequeños países del Caribe donde, por ejemplo, una unidad de planificación definió su función como "la de administrar los proyectos financiados por agencias internacionales" 4/.

Esta modalidad de planificación no es extraña al conjunto de países de la región. 5/. Al contrario, "el enfoque fragmentario de proyecto por proyecto ha proporcionado, a muchos países al comenzar sus desarrollo

1/ Departamento de Programación General, El Salvador (1978), pág. 23.

2/ PREPC (1979) pág. 143.

3/ Planning Bulletin (August, 1978) pág. 16.

4/ N. Boissiere "Survey of National Planning Systems in Latin America and the Caribbean - a Subregional Report for the Caribbean". ILPES, 1979, pág. 11.

5/ Una forma muy particular de esta modalidad de planificación es la experiencia de México (al menos durante la primera mitad de la década). En México se limitó el esfuerzo planificador al sector público y sólo favoreciendo la planificación sectorial y los intentos de modernización del sector público. Sin embargo, instituciones ajenas al sistema de planificación utilizaron instrumental de tipo inductivo para afectar al proceso de toma de decisiones del sector privado. Además, la vasta Reforma Administrativa iniciada en 1976, ha permitido avanzar en el diseño de un sistema planificación integral. Al respecto véase: H. Vega; La Planificación en México; ILPES, 1979.

los medios para establecer las bases de su evolución" 6/. Esto es, como explica Devons, porque "una de las ironías de la planificación es que mientras más ambicioso el sistema de coordinación erigido, menos probable es que tenga éxito". Sin embargo, enfatiza el mismo autor, la planificación "mientras más limitada y exitosa fue, resultó menos útil" 7/. Por lo tanto, al evaluar este tipo de planificación, por lo menos, se deben hacer las siguientes tres consideraciones: la primera de ellas es que la actitud prevaleciente, fundamentalmente en el Caribe, respecto a la planificación puede describirse como de desilusión y desinterés en el papel que ésta pueda desempeñar en el desarrollo económico. Esto porque la experiencia, en lo que a planificación integral se refiere, no ha sido alentadora. Existen varias razones para explicar este fenómeno; entre ellas: estos países no han logrado todavía un control sobre sus economías para hacer efectiva la planificación en el sentido de que su grado de dependencia de fuerzas exógenas todavía muy grande; no existe la capacidad administrativa-técnica; no existen estructuras orgánicas apropiadas (en general los órganos de planificación se encuentran aislados); no se cuenta con información estadística oportuna y exacta; no existen los recursos humanos capacitados y, en parte relacionado con lo anterior, las estrategias de desarrollo seleccionadas en general no han sido adecuadas a la realidad de estos países. Estas deficiencias redundan en la preparación de planes a mediano plazo que no eran complementados por planes operativos y, por lo tanto, raramente llevados a efecto.

La segunda consideración que se debe hacer es que algunos de los países que implementan la modalidad RRN entienden que existe un amplio margen para mejorar los esfuerzos para planificar el desarrollo. Pero que, dadas las restricciones mencionadas anteriormente, esta modalidad les permite lograr más efectivamente los objetivos planteados en su estrategia de desarrollo.

6/ A. Waterston, "Planificación del Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pág. 68.

7/ E. Devons, "Economic Planning in War and Peace", pág. 19

Por último, y como corolario de las dos consideraciones anteriores, en la medida que se entienda la aplicación de la modalidad RRN como una etapa de transición -en el cual se acumula confianza, capacidad y experiencia- hacia una forma más integral de planificación esta puede ser extraordinariamente beneficiosa. Si se considera la desilusión que existe en torno a la planificación y, por lo tanto, la necesidad de demostrar su efectividad en la selección, coordinación, racionalización y ejecución aunque sea de proyectos específicos. Esta fase puede significar un aporte importante para lograr un mayor compromiso en torno a la idea de planificar, a una mejor comprensión técnica y conceptual de la planificación y a la construcción paulatina de mecanismos adecuados para llevarla a efecto.

/iii) Estilo

iii) Estilo 3. Este estilo se caracteriza por impulsar un proyecto nacional de desarrollo de tipo transformador, donde sobresalen como actores de la planificación el Estado y los agentes privados nacionales.

La característica central de este proyecto nacional de desarrollo, ejemplificada por el Plan chileno para el período 1971-1976, "que condiciona cualquier otro resultado que se quiera obtener en el campo económico, social y cultural, es la concreción de los cambios en la estructura de propiedad ... permitiendo un vuelco completo de la parte más importante de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría." Por lo tanto, se propone "una reorientación de la producción que incorpore a la gran masa a niveles de vida mínimos que le permitan su independencia material y social y equiparen las posibilidades de todos los chilenos" 1/.

El último plan de México, para 1980-1982, plantea conceptos similares al afirmar que "el plan global persigue la realización de un proyecto nacional de transformación social legítimo, por ser expresión de los principios de la Revolución.... La estrategia económica y social que instrumenta el Plan Global está orientada a transformar el crecimiento económico en desarrollo social; es una política de compromiso con las mayorías y hacia su mejoramiento efectivo se ha dirigido y continuará dirigiéndose sistemáticamente" 2/.

El proceso iniciado en Perú a partir de 1968 también le otorga preeminencia a los objetivos sociales y entiende que estos deben ser logrados mediante transformaciones estructurales de gran amplitud.

".....el desarrollo se concibe actualmente como un proceso planificado de transformaciones estructurales y de ampliación de capacidades productivas destinado a superar el atraso, los desequilibrios

1/ ODEPLAN, "Resumen del Plan de la Economía Nacional 1971-1976", Santiago de Chile, pp. 16 y 17.

2/ Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", El Nacional, 16 de abril 1980, p. 14.

económicos y sociales internos así como la dependencia externa de un país" 1/.

En Costa Rica también se considera que "los objetivos de equidad social no sólo incluyen la distribución del ingreso, sino también del patrimonio, a través de nuevas formas de propiedad. Así, el actual plan promueve nuevas formas de acción colectiva y comunal a la propiedad de los medios de producción" 2/. En este país, como en los otros, se estima necesario el profundizamiento de la participación popular; ya que esto implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico" 3/.

El Proyecto del III Plan Nacional de Desarrollo brasileño plantea "la necesidad imperiosa de concentrar esfuerzos gubernamentales en la promoción de la distribución más justa de los frutos del desarrollo económico, dirigiéndose prioritariamente a mejorar las condiciones de vida de los segmentos menos favorecidos de la población brasileña" 4/. Por lo tanto, "la reducción de los desequilibrios sociales deberá permear toda la estrategia, en el sentido de que caracterice un patrón de desarrollo compatible con una mejor distribución del ingreso" 5/.

-
- 1/ Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Temas de Planificación Nº 3, CEPAL-ILPES, 1979, p. 397.
 - 2/ Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, ESNPAC, San José, Costa Rica, mimeo, p.7.
 - 3/ Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982, "Gregorio José Ramírez", San José, Costa Rica, 1979. Imprenta Nacional La Lírica, p. 119.
 - 4/ República Federativa Do Brasil, III Plano Nacional de Desenvolvimento. Projeto.
 - 5/ III PND, Projeto, op. cit., pp. 21-22.

/En general,

En general, estos países reconocen la existencia de "factores de orden estructural vinculados fundamentalmente al alto grado de dependenciacon respecto al exterior" que explican, al menos parte, de los problemas económicos que en ellos existen. Por esta razón, al tiempo que se plantean ciertas restricciones a la inversión extranjera, se impulsa un modelo de desarrollo autónomo que, entre otras cosas, se propone un "alto grado de autosuficiencia de recursos naturales; (un) esfuerzo al nivel de creación científica y tecnológica; un mercado amplio (generalmente a través de acuerdos de integración).... comerciar más entre los países menos desarrollados y depender menos de los países desarrollados" 1/.

En lo que a concepción de la planificación se refiere se entiende que ésta "plasma la voluntad política de coordinar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos; es una técnica para modificar la realidad". Por lo tanto, el Plan "es la integración coherente del conjunto de objetivos, estrategias, acciones y medios que se propone la sociedad para avanzarhacia nuestro proyecto nacional(para lograr esto) se debe actuar sobre toda la sociedad" 2/.

Además de este carácter global o comprensivo se entiende la necesidad de operacionalizar la planificación. Para estos efectos, "a través de las encuestas de coyuntura, la preparación del presupuesto económico nacional y un modelo que relaciona las variables físicas y monetarias - inician un proceso de análisis permanente del corto plazo" 3/. Esto permite que las medidas de política, como los objetivos propuestos en el plan global, sean revisadas anualmente a la luz de los cambios producidos. Los planes formulados a partir de este procedimiento tienen como objetivo central fijar los lineamientos

1/ Documentos presentados a la II Conferencia, op. cit., págs. 454 y 457.

2/ Secretaría de Programación y Presupuesto, México, op. cit., p. 14.

3/ R. Cosulich, "La planificación en Bolivia", Monografía ILPES, p. 88.

de política económica destinados a guiar el proceso de asignación de recursos, mejorar el funcionamiento institucional y proponer una equitativa distribución de los beneficios del desarrollo. Para este efecto, se proponen medidas de política con relativa especificidad tanto a nivel global como sectorial.

El III Plan Nacional de Desarrollo del Brasil es probablemente el que acentúa con mayor énfasis la característica de adaptabilidad en un plan. Se abandona la formulación de objetivos globales y metas específicas de tipo cuantitativo. Esto se hace para lograr una mayor flexibilidad frente a una realidad económica (interna y externa) sumamente fluctuante. En Brasil también existen planes operativos; estos son de dos tipos, uno con carácter anual (el "Presupuesto de la Unión") que comprende las previsiones de los ingresos y gastos del poder ejecutivo, legislativo y judicial. El otro tiene un horizonte de tres años aunque es revisado anualmente; estos son denominados presupuestos plurianuales de inversión y contiene los planes de inversión del gobierno en los diversos programas y subprogramas prioritarios. En el tratamiento al sector privado el plan asume carácter inductivo ya que utiliza mecanismos de política fiscal, monetario y crediticia para influir, indirectamente, sobre sus decisiones.

Los mecanismos efectivos de participación de distintos grupos sociales, en la mayoría de estos países, se encuentra en estado de formación. En este sentido, se debe hacer notar la experiencia de Panamá donde se ha diseñado un Sistema de Participación Popular que "toma decisiones sobre el comportamiento de las actividades que afectan a la comunidad en todos los renglones de la economía. El Ministerio de Planificación y Política Económica canaliza las aspiraciones del Sistema de Participación Popular, no solamente en la preparación de los programas, sino también en su implementación y evaluación" ^{1/}.

^{1/} Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, "Respuestas al Cuestionario del ILPES sobre el sistema nacional de Planificación", páginas 19 y 20.

En Costa Rica, se espera que la próxima versión del Plan, que verá la luz en 1980, se elabore ya parcialmente utilizando el esquema de planificación sectorial y regional teniendo una base de trabajo en el Plan vigente, los consejos técnicos y políticos sectoriales, modificarán los programas que las afectan" 1/.

Por último, el conjunto de estos países ha hecho un amplio uso de la planificación inductiva en el tratamiento al sector privado.

iv) Estilo 4. Este estilo se caracteriza por impulsar un proyecto nacional de desarrollo de tipo socialista. Por lo tanto, en el caso de América Latina y el Caribe, este estilo se limita a la experiencia cubana.

"La planificación de la economía nacional es la forma necesaria a través de la cual, sobre la base de la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción, el estado socialista dirige en forma efectiva el desarrollo de la economía nacional" 2/. "El mejoramiento del nivel de vida de la población constituye la meta principal y superior del desarrollo de la producción socialista" 3/.

Los principales agentes de la planificación son el Estado y los trabajadores organizados. Al respecto, en el artículo 16 de la Constitución se expresa: "El Estado organiza, dirige y controla la actividad nacional de acuerdo con el Plan Único de Desarrollo Económico y Social, de cuya elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social". Además el artículo 73 expresa que es atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular "discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social".

1/ ESNPALC, op.cit.; p. 10.

2/ JUCEPLAN, República de Cuba, Respuesta a ESNPALC, página 1.

3/ JUCEPLAN, ESNPALC, op.cit., p. 18.

La incorporación de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) ha expandido las esferas de la planificación; ya que en este se "coordinan los planes económicos con los países de la comunidad socialista" 1/.

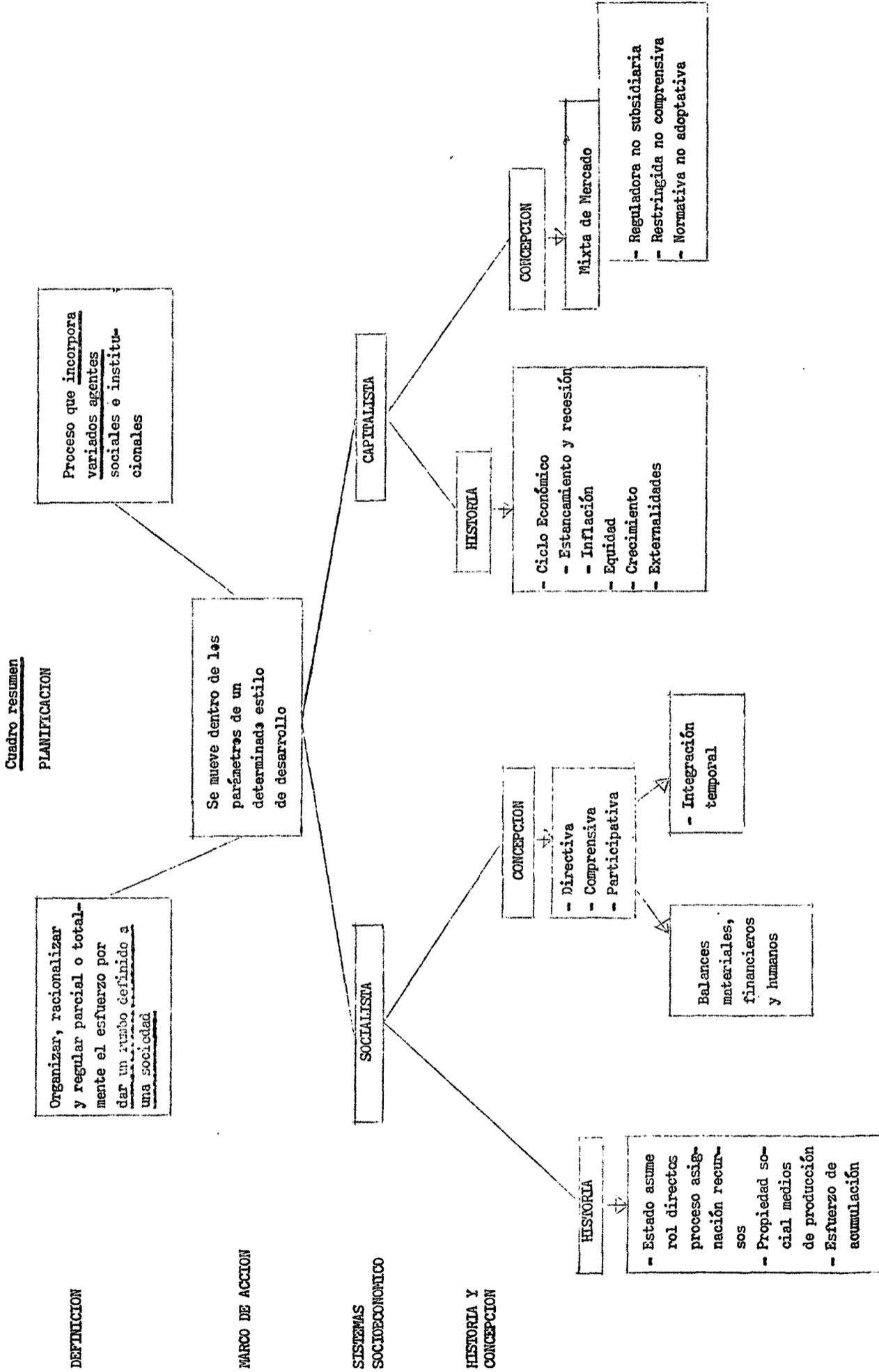
Respecto a la concepción de la planificación se puede afirmar que esta es directiva centralizada y comprensiva; "el plan abarca todas las ramas y esferas de la economía nacional y fija un carácter obligatorio a los principales objetivos de cada una" 2/. "En el sistema de planificación se integran los tres niveles económicos: global, ramal y de empresas, coordinados con su planificación territorial" 3/.

Además tiene un carácter adaptativo ya que, desde 1978 se han comenzado los trabajos para elaborar una Estrategia de Desarrollo. Este, sirve de base a los planes quinquenales ("instrumento principal de dirección económica")4/ que, a su vez, es la base para elaborar el plan anual. Los planes anuales "se convierten así en la vía o instrumento de ejecución y control operativo, a un corto plazo, de las tareas derivadas de los planes a largo y mediano plazo, y en la administración de los recursos para ello, teniendo en cuenta los aspectos coyunturales que inciden en el período dado" 5/

-
- 1/ ILPES, Boletín de Planificación, Marzo de 1979, año 3, Nº 7, p. 5.
2/ JUCEPLAN-ESNPALC, op.cit., p. 2.
3/ JUCEPLAN,ESNPALC, op.cit., p. 15
4/ JUCEPLAN,ESNPALC,op.cit., p. 24.
5/ JUCEPLAN-ESNPALC, op.cit.,pág. 27.

Cuadro 1

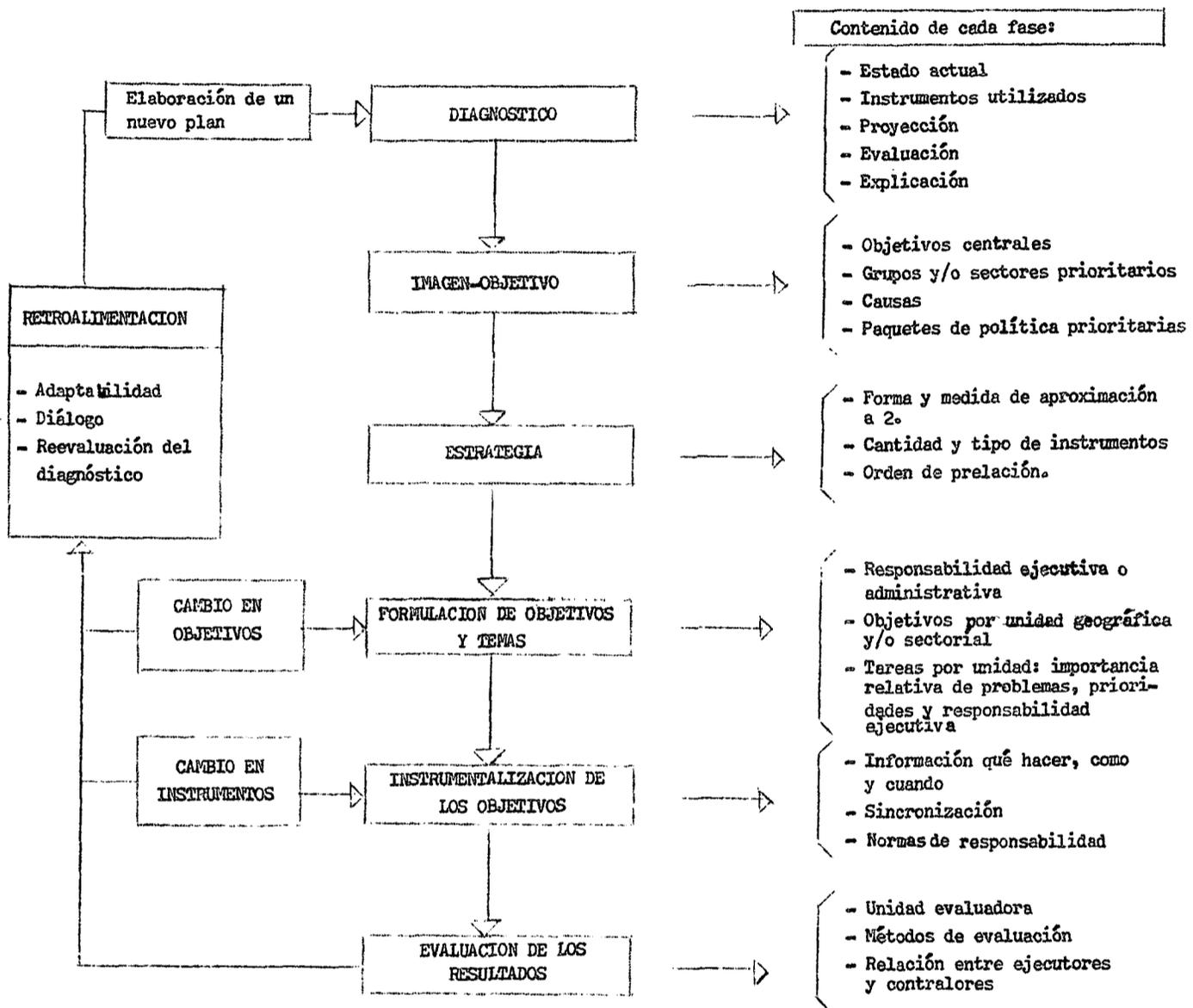
EL MARCO CONCEPTUAL E HISTORICO DE LA PLANIFICACION GLOBAL DEL DESARROLLO



Cuadro 2

FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION

Cuadro resumen



El proceso de planificación es un ejercicio constante donde el planificador actúa, anticipando los cambios en el medioambiente (físico, económico y social), para adecuar los objetivos e instrumentos del plan a la cambiante realidad. El desarrollo de la función de análisis coyuntural (diagnóstico) y readecuación de objetivos e instrumentos (a través de la retroalimentación) en el mínimo tiempo y esfuerzo caracterizan este proceso. Es inherente a él, por lo tanto, la interacción continúa entre ejecutores, administradores y evaluadores.

LA ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION

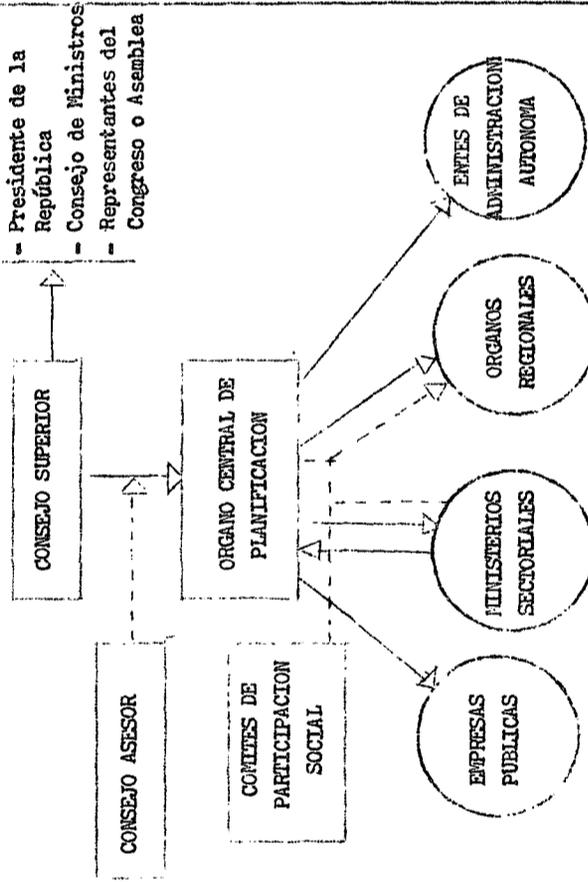
Cuadro resumen

- * ORGANIZACION EXTERNA: posición del centro u órgano de planificación dentro de la jerarquía gubernamental total.
- * ORGANIZACION INTERNA: jerarquización de las relaciones al interior del sistema de planificación.

CARACTERISTICAS GENERALES

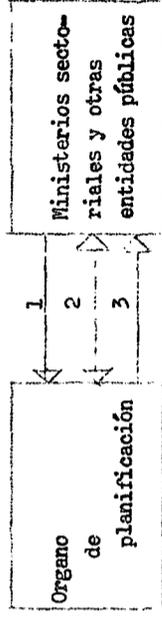
ESTRUCTURAS TIPO

ORGANIZACION EXTERNA



Vínculos orgánicos no típicos
 Relación de dependencia mutua

ORGANIZACION INTERNA



1 Función de coordinación y compatibilización... → SUBORDINACION

2 Representación sectorial → NEGOCIACION DES-CENTRALIZADA

3 Carácter directivo en relación con sector público → NEGOCIACION CENTRALIZADA

Cuadro 4
 LOS MODELOS DE PLANIFICACION GLOBAL
 Cuadro resumen

VENTAJAS	LIMITACIONES	CRITERIOS DE SELECCION
* Consistencia lógica * Cuadro sintético y adaptativo	* Disponibilidad de información * Supuestos irreales	* Calidad y disponibilidad de información * Tipo de estructura económica * Horizonte de tiempo * Propósito de cambio estructural * Objetivos prioritarios

TIPOS DE
MODELOS

Agregados

- Harrod - Domar
- Neoclásico
- Brechas

Multisectoriales

- Insumo-producto estático → consistencia
- Optimización
- Optimización dinámica

Simulación y

Econométricos

EJEMPLOS
DE
MODELOS

Harrod - Domar

$$rg = \frac{b - d}{k}$$

o

$$n + p = \frac{b}{k} - d$$

rg = crecimiento producto (tasa)

b = tasa ahorro

k = relación capita-producto

d = tasa depreciación

n = tasa crecimiento fuerza de trabajo

p = incremento productividad mano de obra

Leontief

$$X = (I - A)^{-1} D$$

X = valor bruto de la producción por sectores

I = matriz identidad

A = matriz de coeficientes de insumo producto

D = demanda final

Econometría

* Estimación en base a tendencia histórica

Simulación

* "Representación mejorada de hipótesis intuitiva"
 O. Varsavsky

Cuadro 5

LOS ESTILOS DE PLANIFICACION EN LA REGION DURANTE LA DECADEA DE LOS 70

Cuadro resumen

ESTILOS DE PLANIFICACION	Elementos que definen un estilo de planificación				EJEMPLO DE PAISES MIEMBROS DE CADA ESTILO
	PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO	AGENTES DE LA PLANIFICACION	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION		
ESTILO 1	<ul style="list-style-type: none"> - Mercado - Liberal - Mercado con estado subsidiario - Política social subsidiaria - Promotor de la inversión extranjera 	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes privados nacionales y extranjeros 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidiaria - Comprensiva - Normativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Chile (1973-1980) - Argentina (1975-1980) - Uruguay (1973-1980) - Brasil (1972-1974) - Colombia (1971-1975) 	
ESTILO 2	<ul style="list-style-type: none"> - Reformista - Mercado corregido - Política social con objetivo propio - Estado regulador de la inversión extranjera 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado - Agentes privados nacionales y/o extranjeros 	<ul style="list-style-type: none"> - Reguladora - Restrictiva o comprensiva - Normativa 	<ul style="list-style-type: none"> - El Salvador (1978-1982) - Colombia (1978-1982) - Brasil (1975-1979) - República Dominicana - Guatemala - Suriname - Bolivia (1976-1980) 	
ESTILO 3	<ul style="list-style-type: none"> - Transformados - Mercado regulado - Objetivos sociales preminentes - Estado transformados de estilo transnacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado - Agentes nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Reguladora - Comprensiva - Normativa o adaptativa 	<ul style="list-style-type: none"> - México (1980-1982) - Perú (1968-1974) - Costa Rica (1979-1982) - Chile (1970-1973) 	
ESTILO 4	<ul style="list-style-type: none"> - Socialista - Estado asigna recursos - Objetivos sociales preminentes - Estado implanta nuevo estilo 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado - Trabajadores organizados 	<ul style="list-style-type: none"> - Centralizada - Comprensiva - Adoptativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuba 	

