

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA \*

- \* Versión preliminar. Estas notas, que constituyen un complemento de la materia dictada en la clase y no tienen validez por sí solas, se destinan al uso exclusivo de los participantes del Curso de Desarrollo Económico y Planificación para Dirigentes Sindicales de América Latina, auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (INSTITUTO) de las Naciones Unidas.
- C

Faint text at the bottom of the page, possibly a footer or a concluding paragraph.

I N D I C E

Página

I

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | <u>El rol del sector público como promotor del desarrollo económico y social</u> . . . . . | 1 |
| 2. | <u>La planificación como instrumento de política económica</u> . . . . .                   | 2 |

II. CONDICIONES DE LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

- |    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | <u>El sistema de planificación</u> . . . . .               | 7  |
| 2. | <u>La planificación de los aspectos sociales</u> . . . . . | 12 |
| 3. | <u>A modo de conclusión</u> . . . . .                      | 14 |



1. El rol del sector público como promotor del desarrollo económico y social

Una política de desarrollo con los alcances y amplitud delineados a través de este curso requiere de un SECTOR PUBLICO con nuevas responsabilidades y ampliación de las actuales.

En esos esfuerzos de desarrollo integrado, el estado deberá adaptar su estructura administrativa transformándola en un medio que facilite las actividades de un "ESTADO DESARROLLISTA" en vez de la actual estructura, que en la mayoría de los países obedece a los requisitos planteados a un "ESTADO GENDARME". Es decir, basado en gran parte en la concepción tradicional del estado, donde éste tiene la finalidad de mantener y reforzar el libre juego de las fuerzas de mercado y la de prestar los servicios públicos, justicia, defensa nacional, caminos, provisión de agua, explotación de ciertas riquezas naturales, prestaciones de ciertos servicios de transporte, etc. 1/

Este "ESTADO DESARROLLISTA" deberá ser lo suficientemente dinámico para ampliar su participación directa y de orientar la parte de los esfuerzos de crecimiento que quede entregado a la iniciativa privada, partiendo de la premisa demostrada en la situación y trayectoria histórica de los países de América Latina, que LAS FUERZAS ECONOMICAS ESPONTANEAS DEL MERCADO HAN SIDO INCAPACES DE ORIENTAR LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS DE MODO DE SUPERAR LOS NIVELES DE SUBDESARROLLO Y SATISFACER LOS REQUERIMIENTOS DE MEJORES CONDICIONES DE VIDA QUE EXIGE LA MAYORIA DE LA POBLACION LATINOAMERICANA. Es decir, se reconoce que no existe necesariamente coherencia entre el libre juego de las fuerzas del mercado y los intereses sociales generales.

Para asegurar los niveles de crecimiento delineados, el SECTOR PUBLICO deberá aumentar su participación en la generación y utilización del producto nacional de los países. Además, con este fin y para asegurar una distribución equitativa de los frutos de ese esfuerzo colectivo, DEBERA CONSTITUIR LAS ACCIONES INDISPENSABLES PARA APOYAR Y ENCAUZAR LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

Esas nuevas tareas y responsabilidades se implementarán en la instalación y administración de nuevas empresas o en la nacionalización de las empresas

1/ Dentro de esta concepción, las actividades económicas estatales deberían ser mínimas, y estar orientadas e implementadas de tal forma que no influyan en las decisiones privadas; por lo que no se busca ni se logra darles un sentido de conjunto y de integración orgánica al resto de las actividades de la producción y distribución. Tampoco se las realiza con un sentido de previsión.

/estratégicas para

estratégicas para la nueva política de desarrollo, en el incremento sustancial de las inversiones en capital social básico, de modo de facilitar el desarrollo de los sectores productivos y, en la expansión y reestructuración sustancial de los servicios sociales, destinados a traducir lo más rápidamente los esfuerzos de desarrollo en mejoramiento del bienestar general.

Las medidas tendientes a robustecer la ACCION INDIRECTA del estado tendrán que tenerse también en cuenta. El sector público a través DE LO QUE HACE O DEJA DE HACER Y LA ASIGNACION Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS influye sobre las acciones que lleve a cabo el sector privado. Una asignación deficiente de recursos puede resultar en una acción - o ninguna acción - del sector privado que obstaculice y/o anule en parte o totalmente los efectos logrados a través de la acción directa del estado. De ahí que, si bien no es lícito desconocer la escasez de recursos financieros y humanos con que cuenta el sector público, tampoco se ignora que existe una utilización deficiente y subutilización de los recursos con que cuenta. De ahí que habrá que asignar un papel primordial a la REVISION DE LA POLITICA DE INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO de modo que estos EFECTIVAMENTE ATIENDAN LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO ECONOMICO y ASEGUREN LA DISPONIBILIDAD DE LOS MEDIOS INDISPENSABLES PARA CUMPLIR ESA RESPONSABILIDAD.

## 2. La planificación como instrumento de política económica

Las acciones del estado indicadas en la sección precedente, constituyen formas de intervención estatal que se encuentran en mayor o menor grado en todos los países de América Latina. En efecto, son formas de intervención cuando el estado utiliza directamente producción y recursos productivos, contrata trabajadores, adquiere materias primas y equipos de capital, vende o distribuye producción, resta ingresos a los particulares y empresas privadas, moviliza medios de pagos o financieros, etc. A ellas cabe agregar todas las NORMAS O DISPOSICIONES JURIDICAS POR LAS CUALES EL ESTADO REGULA O MODIFICA EN DETERMINADAS FORMAS LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE LOS AGENTES PRIVADOS, tales como la fijación de precios, salarios, tasas de interés, la prohibición de establecer determinadas industrias en determinadas regiones o lugares; el control y las diversas disposiciones por que regula las importaciones y exportaciones; el otorgamiento de créditos; los convenios de trabajo y de los diferentes tipos de contratos mercantiles, etc.

/A través

A través de este conjunto de formas de intervención, el gobierno hace lo que se conoce con el nombre de POLITICA ECONOMICA. EL ESTADO HACE, ENTONCES POLITICA ECONOMICA: NO PUEDE EVITARLO. Podrá tenerse mayor o menor conciencia de que se está interviniendo en forma amplia y trascendente en las actividades económicas; podrá organizarse consistentemente o no este conjunto de intervenciones, pero de hecho se ESTA INFLUYENDO EN LA VIDA ECONOMICA, O SEA, SE ESTA HACIENDO POLITICA ECONOMICA. Las tareas y responsabilidades con que se enfrenta y el conjunto de medios que se ha visto que posee el estado moderno para intervenir en la economía CONSTITUYEN LOS INGREDIENTES BASICOS PARA SU POLITICA ECONOMICA. ¿Cómo hace, entonces la política económica?

Existe la posibilidad de organizar todos y cada uno de los actos económicos del estado EN FORMA CONSCIENTE Y SISTEMATICA, orientándolos en prosecución de los objetivos enunciados (crecimiento, redistribución, ocupación y estabilidad). Pero existe también la alternativa de no dar una forma orgánica a las actividades estatales, de no prevenir ni de conferirle a sus diversas manifestaciones una dada intencionalidad. Esta última posibilidad es típica de la concepción tradicional del estado.<sup>1/</sup>

La primera manera de organizar la política económica, en forma consciente y sistemática, en funciones de objetivos más amplios que las propias necesidades económicas del estado, como son el crecimiento, la redistribución, la ocupación y la estabilidad; en que cada acción se articula con una clara intencionalidad determinada a priori. Se puede llamar POLITICA ECONOMICA PLANIFICADA. De tal manera, que LA PLANIFICACION ES UNA TECNICA, un método en que COMBINANDO LA TEORIA CON LA PRACTICA, SIRVE PARA REALIZAR UNA POLITICA ECONOMICA RACIONAL, ES DECIR, ALTAMENTE EFICIENTE FRENTE A LOS OBJETIVOS PRINCIPALES QUE SE PERSIGUEN.

Como técnica, la planificación económica y social se debería entender independiente del significado de los objetivos de la política económica, es decir, debería ser un instrumento que permitiera llevar a cabo cualquier propósito u objetivos decididos por los gobiernos; sin embargo, en el

<sup>1/</sup> Véase en este mismo capítulo sección 1.

caso latinoamericano LA PLANIFICACION SE COMPRENDE INCORPORADA A LA IDEOLOGIA DEL DESARROLLO Y TIENDE A CONSTITUIRSE EN LA EXPRESION CONCRETA DE LAS POLITICAS ECONOMICAS CONSEQUENTES CON SU ORIENTACION.<sup>1/</sup>

La planificación adquiere así tres funciones básicas que cumplir. Una es OFRECER CRITERIOS QUE PERMITAN ALCANZAR LA MEJOR ASIGNACION, O DISTRIBUCION, O USO DE LOS RECURSOS CON QUE CUENTA UNA ECONOMIA. El problema económico surge porque siempre son muchas o múltiples las necesidades que hay que satisfacer, necesidades que tienden a incrementarse y a diversificarse; mientras que son escasos los recursos para satisfacerlas, es decir, la producción y la disponibilidad de factores productivos (capital, trabajo y recursos naturales) y que a veces tienden a agotarse. Este hecho se encuentra mucho más acentuado en las economías subdesarrolladas y entonces es ahí donde más interesa hacer un adecuado uso de la producción y factores productivos. Los métodos para saber qué necesidades tienen mayor prioridad en satisfacerse y qué producción y/o qué factores debemos utilizar y en qué forma, para cubrir el máximo de necesidades, los debe proporcionar la planificación.

La segunda función es PROCURAR METODOS O MANERAS DE ARMONIZAR LA ACTUACION ECONOMICA DEL ESTADO, que como se ha visto, resulta de primera importancia tanto por los recursos que emplea, cuanto por la trascendencia que tiene cualquiera de sus actuaciones y por la responsabilidad que significa ser el depositario de las mayores aspiraciones sociales. La tercera función es la de PERMITIR UN PERFECCIONAMIENTO DEL DEBATE PUBLICO DE LA COSA ECONOMICA y dar oportunidad para que en él participen todos los estratos sociales.

Para cumplir estas funciones, la planificación debe constituirse formalmente en un SISTEMA PERMANENTE, compuesto de una "serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar

<sup>1/</sup> Véanse los documentos de Naciones Unidas Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (E/CN.12/221, No. de venta 1953. II. G.1); Análisis y proyecciones del desarrollo económico (E/CN.12/363, No. de venta 1955. II. G.2); de CEPAL Estudio económico de América Latina 1964, Vol. III: Política económica y planificación en América Latina, E/CN.12/711 Add. 2, texto mimeografiado; del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y de CEPAL, Progresos en materia de planificación en América Latina (E/CN.12/677).

dichos planes y velar por su cumplimiento, a la vez que producir periódicamente informaciones básicas de control, para revisar permanentemente los planes y garantizar su validez".<sup>1/</sup>

Concebido así el sistema de planificación, debe llegar a tener una especificación formal en todos los niveles de la vida económica, es decir, LA PLANIFICACION DEBE HACERSE A DIVERSOS NIVELES DE CONCRECION O DETALLE. Una estructura ideal o deseable es que el sistema pudiera producir PLANES GLOBALES, que dieran las ORIENTACIONES BASICAS PARA EL CONJUNTO DE LA ECONOMIA EN EL LARGO Y MEDIANO PLAZO; PLANES SECTORIALES en que las directivas globales SE CONCRETARAN CON MAS PRECISION PARA CADA ACTIVIDAD ECONOMICA como es la agricultura, la minería, la industria, los servicios, los transportes, etc. Esta concreción también debiera lograrse a NIVEL REGIONAL de tal forma que cada región tuviera su plan detallado, a su vez por sectores o actividades regionales. Pero, como en el SISTEMA MIXTO conviven dos tipos de actividades económicas, como son la realizada por el estado y por los particulares, la concreción de las orientaciones básicas y globales debiera precisarse TAMBIEN EN TERMINOS INSTITUCIONALES, es decir, en términos de lo que corresponde hacer al gobierno o SECTOR PUBLICO y lo que se espera que haga el SECTOR PRIVADO. De tal suerte que de los planes globales se descienda a niveles más detallados de planificación, en el sentido de los sectores o actividades económicas; de las regiones y de la responsabilidad entre gobierno y particulares. Tales niveles de concreción si bien son útiles no son aún suficientes. Es necesario que los planes sectoriales, regionales y/o públicos alcancen una especificación muy precisa. Tal especificación se logra a través de la formulación de PROYECTOS ESPECIFICOS DE INVERSION, que permiten precisar DONDE, CUANDO, CON QUE Y COMO se harán las inversiones en que se desglosa el módulo total de capitalización que consultan los planes globales y sectoriales o regionales. Una especificación de este tipo se debiera alcanzar en cuanto a los renglones más importantes de producción (acero, cereales, cemento, combustibles, productos textiles, lubricantes, energía, productos químicos, etc.), de tal forma que se llegue a tener verdaderos BALANCES tanto de las necesidades de esos productos como de su producción, que la población pueda identificar y entender en los planes los productos específicos que les permite satisfacer sus necesidades. Un inventario similar se hace necesario al nivel de los recursos humanos, en que se

<sup>1/</sup> "Progresos en materia de planificación en América Latina", op.cit.

consultan los requerimientos y la formación - detallados por especialización - de profesionales, obreros especializados, técnicos de preparación media, que se requieren para alcanzar una determinada meta de desarrollo.

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

Al ESTADO como el mayor agente económico, a través de sus poderes normativos y actividades económicas peculiares, le incumbe la tarea de PONER EN EJECUCION todos los planes o directivas dadas a los diversos niveles de detalle que se mencionaron antes. Para ello, el gobierno pone en juego un CONJUNTO DE MEDIDAS QUE CONSTITUYEN SUS DIVERSAS POLITICAS, como los impuestos, los gastos e inversiones públicas; el endeudamiento público; el precio de las monedas extranjeras o de ciertos productos o servicios, los salarios, los beneficios y costos de la seguridad social, etc. A través de la articulación de tales medidas, además de tratar de irse cumpliendo el plan de responsabilidad del sector público, SE VA TRATANDO DE ENCAUZAR CON FLEXIBILIDAD E INTELIGENCIA LAS ACTIVIDADES PRIVADAS, PARA ALCANZAR LAS METAS Y OBJETIVOS APROBADOS.

En resumen, el concepto de planificación del desarrollo económico se basa, fundamentalmente, en la incapacidad que ha mostrado el crecimiento espontáneo por hacer crecer la economía a un ritmo sostenido y elevado de modo que pueda proporcionar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Las causas de esta situación señalan que, debido a los factores institucionales y estructurales que distorsionan el sistema económico, se produce un desperdicio por una evidente asignación deficiente de los recursos. La FUNCION DE LA PLANIFICACION ES RECOGER ESTOS DESAJUSTES Y ELABORAR CRITERIOS RACIONALES PARA LA UTILIZACION ADECUADA DE LOS RECURSOS COMPATIBLES CON LAS ESTRATEGIAS FIJADAS PARA LA OBTENCION DE LOS OBJETIVOS QUE LA SOCIEDAD SE TRAZA.

Para efectuar ese proceso de planificación debe basarse en el estudio histórico de la economía y de la situación presente a través de un análisis crítico y de evaluación. Por otra parte esta concepción de la planificación NO SIGNIFICA EL TRATAR DE ANTICIPAR LO QUE PUEDA OCURRIR sino de ANTICIPAR LO QUE DEBE HACERSE PARA CONSEGUIR LOS OBJETIVOS SEÑALADOS.

## II. CONDICIONES DE LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

### 1. El sistema de planificación

En latinoamérica se asiste actualmente a ciertos intentos de superar las formas tradicionales, de formular y realizar la política económica, dándole perspectivas más amplias y profundas, aplicando formas más racionales. ".... lo característico en América Latina, igual que en otros países, ha sido la presencia de una variedad de políticas fragmentarias - de comercio exterior, fiscales, monetarias, agrarias, industriales, de bienestar, etc. - que abarcan áreas y atienden a problemas parciales o específicos, SIN QUE CUBRAN LA TOTALIDAD DEL PROCESO ECONOMICO o que existe necesariamente congruencia entre las distintas aspiraciones que envuelven, sino que, por el contrario, HASTA PUEDEN SER CONTRADICTORIAS O ANTAGONICAS.

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

"En cierta manera, la FORMULACION DE PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO Y EL ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS DE PLANIFICACION PUEDEN ENTENDERSE COMO UNA ETAPA SUPERIOR EN LA EVOLUCION DE LA POLITICA ECONOMICA. En su manifestación más refinada ello supone LA DEFINICION EXPLICITA Y LA CONSISTENCIA PREDETERMINADA DE SUS FINES QUE SON, ADEMÁS, CUANTIFICADOS Y ORDENADOS EN EL TIEMPO, A LA VEZ QUE DE LOS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS NECESARIOS PARA SU CUMPLIMIENTO.<sup>1/</sup>

Esta tendencia se ha acelerado notoriamente después de la aprobación de la Carta de Punta del Este, en agosto de 1961, en que los gobiernos latinoamericanos reconocieron explícitamente que para alcanzar los objetivos de desarrollo contenidos en el acta, era necesario ejecutar, "de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales, de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente".<sup>2/</sup>

1/ Aníbal Pinto: Algunas cuestiones generales de la política económica, borrador preliminar.

2/ Carta de Punta del Este, título segundo, Desarrollo económico y social, Capítulo I: Requisitos básicos para el desarrollo, número 1.

Aún más, a través de la Carta se comprometieron a formular dentro de un año y medio, programas de desarrollo a largo plazo.

Estos antecedentes formales más la actitud desarrollada en Europa de aceptar y estimar posible la planificación de la economía capitalista (sistema mixto), y la constante labor de promoción realizada por los organismos internacionales, han permitido que en Latinoamérica se estén echando las bases para establecer SISTEMAS DE PLANIFICACION, cuyas primeras manifestaciones son la INSTITUCION DE ORGANISMOS O ENTIDADES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DE PLANIFICACION Y LOS PLANES YA CONFECCIONADOS. Prácticamente en todos los países latinoamericanos existen organismos de planificación que bajo la denominación de consejos nacionales de desarrollo, o de oficinas o juntas o direcciones nacionales de planificación, o de comités de coordinación, están abocados a la tarea de confeccionar estudios de la realidad histórica y actual de las economías nacionales, al análisis de sus perspectivas y al diseño de planes de desarrollo global, sectorial y/o regional. En el curso de 1966, prácticamente todos los países tendrían planes de desarrollo, existiendo a la fecha países con planes ya formulados y que debieran estar en su realización.

LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION ESTABLECIDOS o en etapa de creación, están lejos de alcanzar un grado de desarrollo ideal. Los sistemas de planificación latinoamericanos, todos sin excepción, están dotados de entidades técnicas llamados comités o secretarías, o departamentos, o direcciones, u oficinas, o institutos, en que se radican los elementos más esenciales para la PLANIFICACION GLOBAL; pero no en todos los países se poseen los organismos o entidades o elementos técnicos y administrativos que permitan detallar los planes o directivas globales AL NIVEL DE LOS SECTORES O ACTIVIDADES ECONOMICAS Y DE LAS REGIONES; así como tampoco no todos los planes globales, sectoriales y/o regionales alcanzan a detallarse AL NIVEL DE PROYECTOS ESPECIFICOS DE INVERSION NI DE INVENTARIOS DE PRODUCTOS, NI RECURSOS HUMANOS ESPECIFICOS. Estas deficiencias que se anotan para niveles más detallados de planificación también son válidas en lo que respecta a la CONSISTENCIA DE LAS POLITICAS ECONOMICAS REALIZADAS POR LOS GOBIERNOS. Esto tiene estricta relación con las posibilidades de aplicación o cumplimiento de los planes elaborados. Si las actividades económicas estatales y las medidas normativas que aplican los gobiernos no se orientan en prosecución de los objetivos planificados, o si se dejan de realizar determinadas cosas y de tomar o cambiar determinadas /medidas compulsivas

medidas compulsivas o de estímulo necesarias para el cumplimiento de los planes, éstos se ven comprometidos en su ejecución y en ese caso, LA PLANIFICACION QUEDA REMITIDA SOLO A LA FORMULACION DE PROPOSITOS con lo que no se es consecuente. En efecto, en América Latina la etapa de ejecución de los planes es la más atrasada, con lo que se entra a cuestionar o discutir la validez efectiva de todos los esfuerzos por planificar. Por otra parte, tampoco se ha desarrollado la PLANIFICACION DE CORTO PLAZO NI LA DE PERSPECTIVAS; o sea, LA PLANIFICACION A MUY LARGO PLAZO.

En síntesis, se podría decir que en latinoamérica la planificación ha logrado un PRIMER IMPULSO de desarrollo, que se ha progresado un tanto al nivel de la PROGRAMACION GLOBAL O GENERAL DE MEDIANO PLAZO; que se está en vías de perfeccionamiento a los NIVELES SECTORIALES, REGIONALES Y DE PROYECTOS O INVENTARIOS ESPECIFICOS DE INVERSIONES, PRODUCTOS Y DE RECURSOS HUMANOS, pero que no se observan progresos en la EJECUCION, ni mucho menos en la EVALUACION Y REVISION de los planes formulados y que debieran estarse realizando. Se ha logrado que los gobiernos se preocupen de planificar más sus propias actividades y en muchos países se ha perfeccionado bastante el MECANISMO DEL PRESUPUESTO PUBLICO e incluso se ha avanzado hasta la formulación de planes - más amplio que los presupuestos - del sector público; especialmente en inversiones (obras públicas) y en gastos de educación, salud y vivienda.

Formalmente se ha avanzado en el ESTABLECIMIENTO Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION, pero la planificación económica y social no sólo es la institución de organismos técnico-administrativos, ni la mera formulación de planes. LA PLANIFICACION ES UNA FORMA DE PENSAR Y ACTUAR; ES UNA POLITICA, que forma parte de la FILOSOFIA DE GOBERNAR, de tal manera que cree un ambiente o un medio en que todo lo económico y aquella parte de lo social que se puede planificar se observe bajo la perspectiva de los grandes propósitos diseñados y especificados en los planes y con la concepción de RACIONALIDAD que subyace en ellos. Desde este punto de vista, hay que reconocer que la planificación en América Latina avanza lentamente. De ahí que se insistiera en los logros formales de la planificación. Una expresión bien reveladora de la lenta penetración de esta concepción sustantiva de la planificación es el hecho que no se de importancia a la participación de los diferentes sectores sociales en los organismos de planificación.

1/ "Es cierto que en América Latina se ha progresado en la implantación de sistemas de planificación, pero parece justificado pensar que, en general, el avance es más formal que efectivo", op.cit.

"En un sistema de planificación integrado, dicha participación debiera tener lugar en VARIOS NIVELES y mediante la designación de representantes por las propias organizaciones patronales y de asalariados, organismos comunales, etc. Un primer nivel de participación de los diferentes sectores sociales puede ser en las esferas de la planificación global o general, a fin de llevar a las orientaciones programáticas generales las inquietudes y necesidades de sus representados. En tal etapa, lógicamente sólo pueden participar los representantes de los organismos máximos, que agrupan los sectores sociales o gremiales de un país. Esta participación es desde luego importante, pero no suficiente. Es útil también la participación de los diferentes sectores de la población en la elaboración de las decisiones que los afectan más directamente, por medio de sus correspondientes organizaciones. Según sea el nivel en que se encuentran, las oficinas de planificación tendrán un conocimiento mayor o menor de los grandes problemas de un país y de los problemas en detalle de ciertos sectores o regiones; pero sin un contacto más estrecho con la realidad nacional y con los distintos sectores, no podrá captar aspectos muy importantes de los problemas nacionales. Un sistema de planificación debe tener en cuenta estas circunstancias para que la planificación sea eficiente, tanto en el sentido de reflejar las aspiraciones concretas como en el de que las decisiones se tomen con plena conciencia de sus resultados. El solo conocimiento de los problemas generales de un país no puede constituir base firme para programar ni puede transformar las orientaciones futuras que de ese conocimiento se desprenden en planes concretos de acción. Por otra parte, el conocimiento particular de una situación tampoco conduce a la solución de los problemas de fondo que la originan. La planificación puede unir ambos conocimientos, mediante una organización que permita la participación de los grupos sociales allí donde su papel pueda ser más eficiente. La participación nacional sería, por lo tanto, activa y organizada. Este clima de cooperación es el que puede permitir una solución menos costosa a problemas como el de la habitación, las escuelas, la productividad, etc., que en otras circunstancias absorberían más tiempo y recursos financieros mayores.<sup>1/</sup>

1/ Progresos en materia de planificación en América Latina, op.cit.

La causa de esta lentitud en la penetración de la concepción sustantiva de la planificación está en la relación entre planificación y desarrollo económico. Después de décadas de investigaciones, estudios y planteamientos sobre los obstáculos al desarrollo, recién en este decenio se empieza a crear una conciencia mayor en los estratos dirigentes.

El desarrollo exige una VERDADERA MÍSTICA, dados los ingentes esfuerzos morales necesarios para remover las trabas o escollos institucionales existentes en América Latina y las dificultades materiales que significa reorganizar la vida económica y aprovechar en formas más eficientes los escasos recursos con que tiene que partir el esfuerzo de desarrollo. Para que surja esta mística, esta conciencia, se tiene que aceptar tanto el antecedente histórico que en este caso son las fallas estructurales, como su consecuente, que son las reformas (agraria, financiera, administrativas, tributaria, de la seguridad social, etc.). En los últimos años parece que se está en el período de aceptación de los antecedentes históricos, pero tanto en el campo nacional como internacional se vacila ante el consecuente, o sea ante las reformas. Estas vacilaciones son las que restan fuerza a la planificación, puesto que NO TIENE SENTIDO QUE HAYA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL SI NO ES PARA ALCANZAR MEJORES CONDICIONES DE VIDA, ES DECIR, PARA LOGRAR EL DESARROLLO.

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

/La falta

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

## 2. La planificación de los aspectos sociales

Al respecto, vale la pena detenerse para plantear algunas consideraciones básicas. La planificación de los ASPECTOS SOCIALES, ha progresado mucho más lentamente que los ASPECTOS ECONOMICOS. Sólo en años recientes se han empezado a tratar con más sistematización los problemas de la educación, de la salud y de la vivienda. Estos aspectos se están incorporando sólo ahora a algunos planes de América Latina y en forma todavía elemental.

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

La problemática del desarrollo se ha dividido o separado ARTIFICIALMENTE entre "lo económico" y "lo social", y se le ha dado mayor énfasis o prioridad al análisis de las cosas estrictamente económicas por la urgencia que gobernantes y políticos siempre han tenido ante los eventos económicos. La improvisación y falta de armonía que se anotaba más arriba, en la formulación

/y ejecución

y ejecución de la política económica, cotidianamente estaba o está deparando situaciones críticas a las autoridades de gobierno que es necesario resolver con urgencia. Ahí están como ejemplos corrientes los déficit presupuestarios, que surgen a mediados de años; el excesivo endeudamiento público, que a menudo sorprende a los parlamentos, la escasez de divisas que no es detectada oportunamente, la elevación de los precios y/o la escasez de artículos esenciales que no se lograron prever, etc.

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

En el pasado, muchos políticos y científicos sociales, supusieron que el progreso económico, concretamente el aumento de la producción, automáticamente se traduciría en mejores condiciones de vida. Durante algún tiempo - por ejemplo como se vio en capítulos anteriores - se pensó que la INDUSTRIALIZACION SIGNIFICABA MAYOR OCUPACION Y UNA REDISTRIBUCION DEL INGRESO. Hoy día, después de observar algunas experiencias, ya se empieza a dudar de ello. Actualmente existe preocupación porque LOS ESFUERZOS COMUNES POR AUMENTAR LA PRODUCCION Y ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD PUEDAN BENEFICIAR SOLO A PEQUEÑOS GRUPOS Y QUE LOS NUEVOS NIVELES Y ESTRUCTURAS DE LA PRODUCCION CONTRIBUYAN A PROFUNDIZAR LOS DESEQUILIBRIOS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA MARGINALIDAD DE IMPORTANTES SECTORES SOCIALES.

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

### 3. A modo de conclusión

La América Latina es hoy día un continente estancado; no hay prácticamente ninguna economía latinoamericana que esté creciendo a un ritmo satisfactorio. Las excepciones son muy pocas y muy especiales. Esto, después del esfuerzo que se ha hecho durante un período relativamente largo y después de las excepcionales condiciones favorables del mercado internacional que prevalecieron durante casi una década en la post-guerra, demuestra fehacientemente que no ha sido posible para nuestros sistemas económicos, así como han funcionado hasta ahora, responder a las exigencias de una tasa de crecimiento mayor, de una mejor distribución del ingreso, de una satisfacción más rápida de las necesidades sociales más urgentes, etc.

En contrapartida, no hay ninguna prueba histórica de que la planificación sea una respuesta a esta problemática. En otros sistemas económicos y políticos la planificación ha sido una respuesta, pero en nuestros sistemas económicos se ha estado pensando en términos de una planificación bastante sui generis, superpuesta a sistemas muy especiales y a problemas muy especiales. Y los esfuerzos de planificación que se han llevado a cabo en América Latina en los últimos años no parecen haber dado hasta ahora resultados muy satisfactorios, pero tampoco se tiene todavía perspectiva histórica suficiente para emitir juicios positivos o negativos sobre esta experiencia.

Después de este análisis somero, no cabe mayor duda de que el crecimiento por la vía tradicional difícilmente podrá ser logrado. Tampoco cabe mayor duda de que DESDE UN PUNTO DE VISTA ESTRICTAMENTE TECNICO la planificación parece ser la respuesta. Sin embargo, subsiste la gran interrogante sobre el uso que se puede hacer de la planificación, sobre la VIABILIDAD POLITICA de la misma. Y la respuesta a esta interrogante NO PERTENECE EXCLUSIVAMENTE AL CAMPO TECNICO, SINO DEBERA BUSCARSE TAMBIEN EN EL CAMPO DE LO POLITICO Y LO SOCIAL.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> O. Sunkel; Desarrollo económico. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (mimeografiado) 1964.