

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

LA PLANIFICACION ¿UN AGENTE DE CAMBIO ECONOMICO-SOCIAL?*

Leopoldo Solerís M.

* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ha sido tomado de El Trimestre Económico, Vol. XLII (2), Nº 166, México, abril-junio de 1975

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

04/11/2003

La preparación y puesta en práctica de planes y programas se conoce como planeación. Para el desarrollo económico y social el proceso es más importante que los planes en sí; su propósito no se reduce a incrementar al máximo el producto nacional; sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, su objetivo fundamental es cualitativo: propiciar los cambios estructurales que permitan beneficiar efectivamente a la gran mayoría de los habitantes. La planeación es, pues, cuando tiene éxito, un instrumento de cambio social y un agente estabilizador del equilibrio político.

En las actividades de planeación, en la elaboración de planes, programas y proyectos, es frecuente encontrar que los aspectos sociales y, sobre todo, las consideraciones de política práctica, sólo tienen importancia formal, y se toman en cuenta únicamente en la medida en que tengan un impacto en lo económico. No obstante, la planeación actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales que alteran por sí mismas la estructura económica existente. En el nivel operativo las limitaciones administrativas reflejan limitaciones políticas y sociales; por ello, para ser útil, la planeación debe principiar por el estudio de los problemas económicos en el contexto político en que éstos se llevan a cabo, así como por la consideración cuidadosa de las variables sociales, causa o consecuencia de los cambios en la economía.

Al determinar los objetivos de la planeación, el estado no debe considerarse como una entidad aislada, inmutable a las acciones de los demás sectores sociales. El estado como promotor de cambios estructurales puede, al mismo tiempo, modificar su propia naturaleza durante el proceso. El agente social que con mayor claridad percibe las diferentes presiones de los grupos sociales es el gobernante, y para juzgar su eficiencia política es necesario evaluar su capacidad para lograr cambios que a la vez que mejoren el beneficio colectivo establezcan el proceso de evolución política.

La injerencia del estado en los procesos económicos se considera, a veces, como una acción rectora y normativa de la actividad de los grupos privados, en función de los conceptos de bien común. Otras

/veces se

veces se considera, en sentido inverso, como una acción limitada y regida por los grupos empresariales, que actúan como grupos de presión utilizando su capital. De aquí que la planificación, en su sentido más amplio, pueda considerarse como sujeta a un equilibrio de constantes dilemas.

Distintos sistemas políticos difieren en cuanto al procedimiento en el manejo de los asuntos económicos, principalmente en cuanto al grado de centralización de las decisiones y a la forma de administrar su control; estas diferencias se relacionan no sólo con la libertad de decisión sino también con la propiedad de los medios de producción. No obstante, puede aducirse que bajo cualquier sistema es posible alcanzar un óptimo paretiano si se recurre al conjunto de políticas y procedimientos adecuados a cada caso. En otras palabras, bajo distintos sistemas políticos y de propiedad de los medios de producción es posible alcanzar los mismos objetivos: crecimiento, redistribución de ingresos, autosuficiencia, etc., recurriendo a distintos instrumentos de política, a diferentes arreglos sociales de producción y, por lo tanto, administrando de diferente manera la política económica. En general, pero especialmente en los países de menor desarrollo, el problema principal no es cómo planear, sino cómo llevar los planes a cabo.

La incapacidad de un gobierno para lograr cambios cualitativos en la estructura social se manifiesta en inflexibilidad y autocratismo en la toma de decisiones. Comúnmente, el estado no puede adaptarse por sí mismo al cambio social, a menos que lo promueva, y en este proceso puede verse obligado a hacer un uso más frecuente de sus funciones policíacas en detrimento de su acción política. "Para que un proyecto de cambio social; para que un plan de desarrollo sea viable a partir de un poder establecido, resulta indispensable - por lo menos - aumentar dicho poder." El gobernante no puede incrementar su influencia política sin un mínimo de consenso social en torno a los objetivos de su gobierno. Fortalecer el contexto social es parte de la tarea de planeación, en cuanto dicho consenso constituye el marco del cual la planeación deriva sus objetivos.

La participación y aquiescencia con que es preciso contar en la determinación de los objetivos de la planeación, resulta de la interacción política que se hace manifiesta entre quienes formulan las políticas y quienes las aceptan y les dan apoyo. Esta forma de relación constituye una condición necesaria para disponer de la fuerza política que permita instrumentar las medidas indispensables para alcanzar los objetivos de desarrollo.

La interacción política influye y modifica los objetivos. Por ejemplo, si el propósito fundamental es distribuir con equidad las oportunidades económicas en la sociedad, simultáneamente deben consolidarse los valores sociales en formación, o cambiar los establecidos anteriormente. La planeación genera cambios en ambos terrenos, inclusive conflictos, pero puede también aumentar la cohesión política y el poder de negociación del estado.

El funcionamiento de todo sistema económico se reduce a la determinación de qué tipos de bienes deben producirse, cómo deben producirse y quién va a hacer uso de ellos. Cuando se pretende modificar el funcionamiento de un sistema económico, se persigue, de hecho, modificar las respuestas a estas preguntas.

Todo sistema económico puede juzgarse desde dos puntos de vista: la eficiencia productiva y la equidad distributiva. La primera se alcanza cuando no es posible reasignar los recursos productivos para producir más de un bien sin reducir la producción de otro. La equidad distributiva se obtiene cuando no es posible, alterando el reparto del producto, lograr que una persona quede en mejor situación sin perjudicar a otra. La planificación se propone desarrollar integralmente una sociedad. En esta perspectiva no puede limitarse a procurar simples aumentos de producción, sino que debe apoyar aquellas transformaciones sin las cuales no es posible impulsar un auténtico desarrollo: crecimiento con equidad distributiva. Esta característica llevaría a un proceso de acumulación de capital, riquezas y experiencias, que, por una parte, exigiría cierta institucionalización y, por otra, cierta flexibilidad para el cambio.

La planificación no se reduce a establecer condiciones de eficiencia, sino que debe armonizar éstas con un principio de justicia social. La suma de los intereses individuales no resulta, por lo común, igual al interés colectivo. Por eso es necesario planificar y hacer intervenir en el proceso un criterio de equidad.

Existen tres políticas principales para modificar la posición relativa de bienestar de los grupos sociales entre sí: alterar los precios relativos de factores y productos, modificar las corrientes de ingresos y transferir la propiedad de los activos. Su orden indica, en forma aproximada, la severidad y oportunidad de la redistribución del producto social que se desea realizar, en relación con la distribución natural determinada por las fuerzas del mercado. También se puede decir que, en ese mismo orden, aumenta la probabilidad de lograr una redistribución efectiva. Supongamos, por ejemplo, que se desea elevar el ingreso de los grupos correspondientes a los estratos inferiores. El primer tipo de acción podría fijar niveles mínimos de salarios a los trabajadores, obligatorios para los empleados sindicalizados; el segundo, establecería un nivel mínimo garantizado de ingresos de los trabajadores que, en caso de no obtenerse en el mercado, sería pagadero por el estado; el tercero cedería a los trabajadores, de hecho, los activos productivos de la sociedad, y se cambiaría la forma de propiedad de los bienes de producción.

El grado de certidumbre en la acción y el plazo de cumplimiento determinan la combinación de políticas - entre los tres tipos señalados - que se adoptará. En efecto, un esquema liberal usará casi exclusivamente el primer tipo de medidas. Conforme el avance económico atenúa la urgencia de las necesidades materiales y se busca organizar las fuerzas productivas en una forma más justa socialmente, se recurre de preferencia a medidas del segundo orden. Cuando se pretende drásticamente eliminar las inequidades, acortar el plazo de liberación económica de la mayoría y se desea, además, alcanzar una mayor racionalidad productiva, se intentan directamente medidas del tercer tipo, conducentes a transferir la propiedad de los activos y socializarlos.

Un esquema de planeación debe constituir un mecanismo que permita poder alcanzar los objetivos económico-sociales que se establecen a nivel político, en el plazo fijado para ello, al menor costo social posible, y dentro del marco ideológico en que opera el gobierno. Los obstáculos que limitan la instrumentación operativa de las políticas descritas, resultado de un intento deliberado por dirigir el desarrollo económico y social, son de tres tipos principales: políticos, sociales y administrativos.

Obstáculos políticos

Como he dicho, la planeación no es una actividad políticamente neutra, libre de las influencias que jercen los grupos de presión. La actividad política de dichos grupos al pugnar por la salvaguarda de sus intereses afecta, en mayor o menor grado, el proceso de toma de decisiones. Los grupos de interés adoptan posiciones, implícitas o explícitas, que afectan el trazo de políticas en el área de la planeación. Las limitaciones más importantes en este campo están representadas por los inversionistas extranjeros, las clases empresariales nacionales, las élites de trabajadores y las élites políticas y burocráticas.

Los inversionistas extranjeros y sus representantes constituyen un obstáculo a la planeación para el desarrollo en todos aquellos casos en que los objetivos de la misma no corresponden a sus intereses. Los objetivos y la acción de los inversionistas extranjeros, en muchos casos integrados en corporaciones transnacionales, frecuentemente resultan contrarios a los del estado respecto al uso de los recursos naturales; este conflicto es especialmente claro en los casos del petróleo y la minería. Desde el punto de vista nacional, la explotación óptima de un recurso difiere del punto de vista del inversionista extranjero privado. Otro caso en que se manifiesta este conflicto, es el que tiene lugar cuando la inversión extranjera se destina principalmente a la producción de bienes de consumo superfluos, cuando las prioridades de política interna indican la conveniencia de invertir en otras ramas de la producción; por ejemplo, en

/la industria

la industria mediana y pequeña o en la fabricación de bienes de consumo masivo.

Hay diferencias concretas entre el estado y las corporaciones transnacionales en lo relativo a las actividades de exportación y de financiamiento externo. Una política de fomento a las exportaciones puede resultar contraria a los intereses de la empresa extranjera, pues exportar hacia el país de origen puede resultar inconveniente cuando los costos finales de la operación reducen la utilidad global de la empresa; o, en otro caso, esta política puede determinar cambios inconvenientes en la producción de la matriz, o crear desempleo en el país en que tiene sede principal la empresa. En lo que respecta a la política de financiamiento externo, frecuentemente las prácticas de las empresas se oponen a los objetivos nacionales; por ejemplo, cuando conviene que los inversionistas extranjeros se financien en el exterior para que no absorban los ahorros internos que necesitan las empresas nacionales, u otros sectores como la agricultura, la vivienda y el propio sector público. Esta enumeración de disparidades de objetivos entre inversionistas extranjeros y políticas nacionales no pretende ser exhaustiva; trata de ilustrar únicamente la clase de obstáculos de carácter político que puede representar el inversionista extranjero para el proceso de planeación.

Las clases empresariales nacionales constituyen una limitación para los mecanismos de planeación, cuando ejercen su influencia económica y política sobre el estado, a fin de obstaculizar los cambios que el propio proceso de planeación introduce como objetivos. Un ejemplo: la transferencia de recursos hacia gastos de tipo social generalmente significa aumentar los impuestos, lo que despierta una fuerte oposición empresarial. En su oportunidad, la influencia de estos grupos puede llegar hasta el soborno político, o manifestarse a través de las intervenciones de sus partidarios en las propias esferas del gobierno.

La influencia de la clase empresarial con frecuencia es también ideológica. Comúnmente defiende los valores tradicionales del liberalismo europeo. En algunos casos sus miembros son más sutiles, y

/defienden su

defienden su posición de privilegio en el mercado con actitudes asociadas a un nacionalismo desvirtuado, como en el caso de las políticas de sustitución de importaciones, que a veces se expresan como de avanzada progresista. La influencia de la clase empresarial nacional contra los objetivos de la planeación se ejerce desde dos ángulos: primero, desde la producción, mediante presiones para que se mantengan tasas de protección comercial - innecesariamente altas y de mayor duración - con objeto de conservar posiciones monopólicas u oligopólicas en el mercado, y segundo, por el lado del consumo. La clase empresarial emula los niveles de consumo de los empresarios de países desarrollados, tratando de compensar su menor productividad con menores tasas impositivas o con condiciones oligopólicas de operación.

Además, transmite sus patrones de consumo a través del efecto demostración al resto de la sociedad - especialmente a la clase media - y al efectuar gastos con fuertes contenidos de importación presiona la escasa disponibilidad de divisas. Este fenómeno se expresa en muy diversas formas y también ejerce presión de manera por demás especial, sobre la política cambiaria y financiera.

Las élites de trabajadores, sobre todo en empresas muy capitalizadas, pueden también llegar a constituir una limitación para los objetivos de la planeación: cuando demandan aumentos constantes en los salarios, divorciando el nivel de éstos de su productividad marginal, y sus peticiones salariales de los cambios de aquélla. En tales condiciones no sólo aumentan los estímulos inflacionarios, sino que también inducen a los empresarios a usar tecnologías sumamente mecanizadas e intensivas en capital. Esto, naturalmente, obstaculiza la capacidad de absorción de mano de obra de toda la economía.

Las presiones y acciones de las élites de trabajadores frecuentemente se oponen a una política de máximo empleo. Las demandas de los sindicatos, al elevar el costo de la mano de obra, restan a la mayoría de la clase trabajadora posibilidades de encontrar ocupación, especialmente a los miembros de la fuerza de trabajo no calificados

/y que

y que no están asociados en sindicatos. Este efecto se apoya también en la sustitución tecnológica que los trabajadores propician con sus acciones al estimular procesos de producción más mecanizados.

Las élites políticas y burocráticas son las que afectan en mayor grado la planeación. De hecho, en este sentido no pueden distinguirse. Sus atribuciones legales y de poder administrativo, así como su capacidad para influir sobre la opinión pública, les dan una influencia considerable sobre la definición de los objetivos y la ejecución de programas en el proceso de planeación. Sus posibilidades para modificar o rectificar las políticas del estado son muchas; frecuentemente adoptan la táctica de utilizar medios técnicos para justificar las posiciones o decisiones que convienen a sus intereses. Los asesores, tanto nacionales como extranjeros, pueden serles sumamente útiles en este aspecto, ya que utilizan su prestigio técnico para sustentar posiciones políticas.

El poder de las élites políticas y burocráticas, puede ser inherente a la administración pública (presupuestario, legal y de organización) o venir de fuera de ésta como resultante del juego de las fuerzas políticas. La influencia directa de la burocracia de alto nivel y la capacidad de los grupos políticos para crear presiones, pueden modificar los objetivos originales y las decisiones necesarias para alcanzarlos.

Los intereses que persiguen las élites políticas y burocráticas están relacionados con su papel en los ministerios, empresas públicas y organizaciones políticas. También sucede con frecuencia que se establecen nexos entre un sector de la élite política y los grupos de intereses económicos asociados a su área de acción. Surge entonces un acuerdo, abierto o solapado, para lograr que la élite patrocine los intereses del grupo asociado.

Si los miembros de la élite política y burocrática no tienen nexos estrechos fuera del gobierno, sus propios requerimientos de subsistencia en la burocracia o sus intenciones de alcanzar un mayor poder o un ascenso administrativo los llevarán a tomar decisiones que no alteren el equilibrio de fuerzas en acto. Tomarán decisiones

/que causen

que causen el mínimo de conflictos en la estructura social (aquellas decisiones que no resulten antagónicas al grupo que detenta el poder). Este modo de llevar a cabo las decisiones burocráticas puede considerarse como indispensable para continuar una carrera prometedor, o como táctica defensiva para no arriesgar el poder en conflictos cuyo resultado no siempre se puede predecir.

Existe una simbiosis entre poder y capital: la influencia política y el poder económico están casi siempre estrechamente vinculados. Por consiguiente, la transformación económico-social para el desarrollo sólo puede originarse en la conjunción de fuerzas económicas y políticas dentro de un marco social determinado. La planificación influye en la asignación de recursos reales y afecta, por lo tanto, a intereses públicos y privados; como tal, hace posible una redistribución de poder. Las autoridades encargadas de planificar no pueden permanecer al margen de las variaciones de la política; para que la planificación opere como un instrumento eficaz debe fortalecer al ejecutivo, cuya fuerza será su principal factor de apoyo.

Obstáculos sociales

La evolución histórica seguida por la mayoría de los países subdesarrollados, ha tenido lugar sobre una estructura social que constituye una limitación a la planeación para el desarrollo. Esta estructura está íntimamente relacionada con el proceso de modernización, del que ha surgido la clase media como una de sus principales características.

La clase media emerge de un patrón de desarrollo diferente al de los países desarrollados de hoy. Este patrón difiere de la experiencia de la Europa del siglo XIX, donde la industrialización trajo aparejada consigo la urbanización. En los países subdesarrollados, la urbanización frecuentemente se presenta antes que la industrialización. En los centros urbanos de los países subdesarrollados proliferan empresas que venden en mercados protegidos, donde los productores agrícolas ofrecen sus productos a precios internacionales

/y compran

y compran los bienes al elevado precio a que les venden los productores de las ciudades. La interdependencia no organiza un alto consumo futuro para todos, y, más aún, elimina toda posibilidad de mejoría para la gente pobre del campo y la ciudad.

La presencia de la naciente clase media y su fortalecimiento modifican la estructura tradicional del poder; su influencia sobre el estado se acentúa considerablemente. Sus demandas para que se extiendan los servicios urbanos, o para que se subsidie su uso, generalmente se satisfacen a expensas de otras inversiones de mayor productividad económica o de mayor beneficio social. Lujosos bienes de consumo duradero, facilidades de transporte urbano creadas alrededor del automóvil familiar, y servicios públicos subsidiados - agua, electricidad, etcétera -, son expresiones de un uso de recursos sociales que responde a las demandas de las clases medias y actúa en detrimento de la manufactura de bienes de consumo popular, del desarrollo agrícola, de los gastos en educación o del bienestar social.

De este modo, la clase media resulta ser un fuerte sostén de los hábitos cosmopolitas de consumo. Este sostén es "orgánico" a la estructura social. Absorbe los recursos escasos en actividades que no tienen un adecuado uso social, en el disfrute de cierto tipo de consumo presente, con detrimento de la inversión y de un consumo futuro mejor difundidos. Todavía más, al adaptar su comportamiento de consumo a los hábitos de las sociedades de consumo masivo, la clase media, aún en países pobres, ajusta su comportamiento a patrones de gasto que reflejan las necesidades sociales de los países desarrollados.

Por otro lado, el trabajo técnico es cada vez más importante para la formulación de políticas. La calificación que da el conocimiento sustituye poco a poco a los privilegios familiares y de riqueza para la concesión de puestos directivos. Sin embargo, el propio sistema social limita, por lo menos parcialmente, el alcance de esta transformación. El acceso a la enseñanza superior y a las disciplinas que requieren de mayor estudio, representa una inversión cuantiosa, y por esta razón se ve restringido a pequeños grupos, casi siempre

/parte de

parte de las clases medias, que voluntariamente o no, consolidan las desigualdades existentes.

La naturaleza misma de las formas contemporáneas del estado impone elementos de rigidez a las actividades de planeación. La complejidad de las tareas administrativas y la vastísima información que se genera y es necesario recoger, constituyen una limitación al diseño de políticas globales. El proceso de toma y ejecución de decisiones se ve limitado por la atomización de intereses y la multiplicidad de objetivos en la administración pública. La falta de coordinación entre dependencias, organismos y empresas gubernamentales, conduce a la duplicación y desperdicio de esfuerzos y, en ocasiones, al conflicto entre los objetivos que se persiguen.

Resulta difícil concebir el funcionamiento armónico y eficaz de la planificación, si no existe en lo individual un mínimo grado de comprensión de las posibilidades y los requerimientos de la tarea política y la tarea técnica. En este mutuo entendimiento, recae sobre el técnico el trabajo más pesado. De él se necesita no sólo que perciba con claridad el contexto político, sino que además dé a conocer la importancia y las ventajas de la planificación como proceso permanente en el ejercicio de gobierno.

La planificación es una actividad de gobierno cuyo objetivo es propiciar el cambio estructural, pero, en ocasiones, el propio aparato administrativo del estado representa un obstáculo que merece atención. Entre otros casos se puede señalar la falta de información adecuada, la separación entre la función de planeación y la función presupuestal, y las limitaciones institucionales para flexibilizar o reorientar la estructura del gasto público. En un proceso de cambio es más importante la distribución del gasto por sectores de actividad que el monto absoluto de los recursos destinados a la formación de capital.

Es difícil decidir si la falta de información es tan grave como puede parecer a juzgar por la escasa publicación de datos y cifras, a más de que en muchos casos los servicios de información estadísticas

de las dependencias gubernamentales utilizan metodologías incompatibles, que no permiten un análisis coherente entre conceptos, sectores y regiones. Esas discrepancias no siempre son producto ni del azar ni de la incompetencia técnica; pueden también ser consecuencia del hecho de que la información es un medio para influir en las decisiones. El control de la información representa una ventaja que puede aprovecharse en el momento oportuno para inclinar una decisión o conseguir una promoción burocrática.

Así, resulta difícil a los mecanismos de planeación obtener la información pertinente y ordenarla en forma tal que pueda verse con claridad qué opciones existen para alcanzar los objetivos a corto y a largo plazo. La no satisfacción de estos requerimientos informativos supone para la planeación una limitación técnica y de exposición que reduce mucho sus alcances.

Obstáculos administrativos

Las limitaciones administrativas surgen también de los conflictos entre las autoridades presupuestales y las encargadas de la planeación o, dicho sea en otra forma, entre los objetivos a corto plazo y a largo plazo. En el nivel operativo, cuando la planeación no está directamente ligada a la política fiscal se convierte en un mero ejercicio de gabinete, en un trabajo académico burocratizado; para evitarlo es necesario intervenir en la evaluación de proyectos específicos, en el análisis de los gastos corrientes y en la elaboración de los programas de inversión a corto y a largo plazo. Si las autoridades de planificación no participan en el proceso presupuestal, que es uno de los más poderosos instrumentos de gobierno, el camino para la asignación de recursos reales queda fuera de su alcance. La falta de vinculación con las autoridades fiscales es grave, porque éstas sufren presiones diferentes de las que los planificadores combaten. Ambos deben actuar en muy estrecho acuerdo para que el salvaguardar los objetivos de estabilización a corto plazo

/no sacrifique

no sacrifique la preocupación de largo plazo de los planificadores, que son quienes atienden a los cambios estructurales de la sociedad.

El organismo de planeación debe participar en la formación del presupuesto, y mediante relaciones funcionales con los demás organismos gubernamentales conciliar los objetivos a corto con los objetivos a largo plazo, tanto en las decisiones respecto del gasto público como en la estructura final del presupuesto. En efecto, si como se ha dicho, la participación en el proceso presupuestal es esencial para la planeación, la primera tarea del planificador consiste en persuadir a las autoridades fiscales y monetarias para que respeten las prioridades establecidas en la estrategia de desarrollo.

La vinculación de la política fiscal con las prácticas de la planeación pone a ésta en contacto con la política monetaria, conciliando así las necesidades financieras del plan con la disponibilidad de recursos, con los objetivos de la estabilidad monetaria y con las metas a corto plazo. De esa manera se establece también un nexo con el nivel general de precios y con la política cambiaria.

Así como es importante que el planificador esté relacionado con las decisiones fiscales y monetarias e influya en la estructura de la inversión, es también muy importante que pueda opinar sobre el proceso legislativo que afecta el mecanismo de planeación. Aunque las leyes no crean una realidad social, influyen en la existente alterando el marco institucional y los parámetros específicos en los que actúa el proceso de planificación.

A nivel de decisión administrativa, existen también limitaciones que dificultan una reorientación cualitativa del gasto público. En primer término, la rigidez de la estructura del gasto: gran parte del mismo - en un año o período determinado - se encuentra asignado de acuerdo con decisiones tomadas uno o varios años antes. La inercia del gasto corriente, así como el tiempo necesario para preparar y realizar los proyectos de inversión, limitan severamente la cantidad de recursos que puede reasignarse. En general, para modificar significativamente la estructura del gasto público se requieren varios años.

/Una segunda

Una segunda limitación está representada por las discrepancias en la eficacia o la pericia de los organismos gubernamentales. El hecho de que anteriormente algún organismo haya dispuesto de una gran cantidad de recursos, hace que actualmente cuente con equipos de alto nivel técnico para generar ideas y promover proyectos. En cambio, los organismos responsables de áreas que por cualquier motivo se han descuidado no pueden, de inmediato, generar proyectos de inversión aceptables o capaces de competir con los de los sectores más eficaces. De tal manera, la institución (ministerio, empresa pública, etcétera.), que más ha gastado, es también la que tiene mayor capacidad de gasto y la que, por disponer de mejores escalas de salarios y condiciones de trabajo, atrae a personas mejor preparadas. De ahí resulta que estas instituciones continúan absorbiendo más fondos aunque no hagan sus gastos de acuerdo con las prioridades establecidas en los objetivos de la planeación. La sobreinversión en algunos sectores y la escasa inversión en otros, es frecuentemente, el resultado de tales procesos.

La estrategia política de la planeación

El análisis político sólo es útil cuando es selectivo y concreto. Para los fines prácticos no es suficiente reconocer las limitaciones como categorías generales. Es necesario identificar los grupos, las facciones e incluso los individuos con los que se puede hacer causa común en pro de la planificación. Los cambios cualitativos que se proponen en los planes suelen, no obstante, plantear un dilema político de difícil solución: se orientan a mejorar las condiciones de los grupos marginados que, por estar socialmente aislados y no tener efectividad política, no pueden ayudar al gobierno, y compensar el desgaste político que significa restar recursos a los grupos privilegiados. Como los grupos marginados pueden llegar a constituir con el tiempo un problema de fondo, la planeación debe poner en conocimiento de la sociedad los costos a largo plazo en que puede incurrir si falla en el intento de incorporar a estos grupos. Los planes a

/largo plazo

largo plazo deben mostrar las ventajas implícitas en los cambios cualitativos, y a la vez, probar que los costos para algunos grupos en el corto plazo evitan a largo plazo mayores riesgos sociales para todos.

Los planes a largo plazo deben encontrar mecanismos para transferir recursos entre los grupos sociales. Las diferencias de ingresos entre los grupos - e incluso dentro de los grupos - pueden aminorarse si los recursos de quienes tienen altos ingresos son transferidos a los de ingresos menores para facilitar la movilidad social de los últimos. Esto es especialmente aplicable a las empresas que utilizan técnicas intensivas de capital muy mecanizadas y pagan salarios más altos, por comparación con las empresas que usan técnicas intensivas de mano de obra. De hecho, la transferencia de recursos debe tender a moderar las diferencias en ingresos y oportunidades sociales de los trabajadores.

Para hacer frente a las limitaciones de la planeación que resultan del marco institucional en que ésta tiene lugar, las autoridades competentes pueden proceder de dos maneras; jerárquicamente o en forma participativa. Cuando se tiene un sector público muy descentralizado y poca información, existen serias dificultades para imponer criterios por fuerza de autoridad. En este caso, las realidades políticas y la tradición cultural indican la forma participativa como la más efectiva para lograr ese propósito. Cuando la participación es genuinamente democrática y se basa en la persuasión recíproca, la selección común de estrategias es la más efectiva para traducir en acción los criterios del planificador. En otra forma, sus indicaciones pueden tropezar y hundirse en un mar de entorpecimiento burocráticos, si no es que de franco antagonismo. Un conjunto común de objetivos, ampliamente difundidos en la opinión pública, es condición necesaria para que tenga buen éxito un proceso de planificación.

Anexo Estadístico

Del estudio del destino de la inversión pública federal ^{A/} en México se puede deducir la hipótesis de rigidez de la estructura del gasto público.

Si se analizan las gráficas de la inversión pública por sectores en términos nominales, se observa una tendencia creciente. Sin embargo, cuando se analizan en términos relativos la conclusión es diferente. Por ejemplo;

La proporción de la inversión en comunicaciones y transportes tiende a decrecer. (Del 93 por ciento en 1925 al 21 por ciento en 1970.)

El porcentaje de la inversión en fomento agropecuario tiende a decrecer desde 1950 (23 por ciento) hasta 1966 (8 por ciento). En los siguientes años tiene una ligera tendencia a crecer.

La proporción del gasto total en beneficio social es la más errática, aunque con tendencia a crecer.

En fomento industrial la proporción de la inversión total tendió a crecer desde 1938 (1.5 por ciento) hasta 1962 (55 por ciento); después ha decrecido (37 por ciento en 1970).

Con el fin de investigar la estructura de la correlación de las series de porcentajes, se obtuvieron modelos de la familia de Box y Jenkins para cada serie, y se convirtieron a modelos no parsimoniosos para facilitar su interpretación. En todas las series se modeló la primera diferencia, esto es, los incrementos (decrementos), que fueron series estacionarias.

Notación

Se denota la observación en el año t por Z_t . Por lo tanto $W_t = Z_t - Z_{t-1}$ será el incremento entre los años $t - 1$ y t . Se denota el error aleatorio por a_t y se hacen los supuestos usuales, esto es:

$$E(a_t) = 0$$

$$\begin{aligned} \text{cov}(a_t, a_{t-j}) &= 0 & t &= j \\ &= \sigma^2 & t &= j \end{aligned}$$

^{A/} Véase "Inversión Pública Federal 1925-1963" e "Inversión Pública Federal 1965-1970". Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas.

Modelos de la proporción de la inversión
total pública en:

Comunicaciones y Transportes

$$W_t = -.025 -.21 W_{t-1} -.49 W_{t-2} -.24 W_{t-3} + a_t$$

El primer término a la derecha de la igualdad dice que hay una tendencia a decrecer en forma determinística. Los coeficientes de los demás retrasos son significativamente grandes en valor absoluto, lo que implica una inercia muy grande en la serie.

Fomento Agropecuario

$$W_t = -.35 W_{t-1} -.54 W_{t-2} -.29 W_{t-3} + a_t$$

La estructura de este modelo es muy semejante a la del anterior; los retrasos son los mismos y los parámetros tienen relativamente el mismo peso. También implica una fuerte inercia de la serie.

Beneficio Social

$$W_t = -.13 W_{t-1} -.57 W_{t-2} -.14 W_{t-3} -.22 W_{t-6} + a_t$$

Este es un modelo más complicado; es de notarse que el último retraso es de orden seis, lo que implica que los incrementos de hace seis años afectan a los actuales.

Fomento Industrial

$$W_t = -.16 W_{t-1} -.23 W_{t-2} -.20 W_{t-3} + .32 W_{t-5} + a_t$$

Los parámetros de este modelo son más pequeños en términos relativos, aunque la estructura del modelo es la misma que la de los anteriores.

/Conclusión

Conclusión

En todos los modelos aparecen los retrasos de orden 1, 2, 3 con parámetros negativos, y el parámetro de segundo orden es el mayor en valor absoluto, lo que nos demuestra que hay rigidez en la inversión pública. Una posible interpretación a estos hechos, es que la inercia de la inversión pública depende del incremento, (decremento) que hubo hace 1, 2, 3 años, fundamentalmente, siendo más importante el incremento (decremento) de hace dos años. Esto puede explicarse mediante un proceso de asignación de la inversión en forma alternativa con un desfase de dos años, esto es, si hace dos años hubo un incremento ahora habrá un decremento proporcional, y viceversa.

Cuadro 1
 INVERSION TOTAL POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1972-1976
 (Millones de pesos)

Año	Inversión total		Fomento agropecuario		Fomento industrial		Comunicaciones y transportes	
	Pronós- tico a/ Realiza- da b/	Prevista	Pronós- tico Realiza- da	Prevista	Pronós- tico Realiza- da	Prevista	Pronós- tico Realiza- da	Prevista
1972	38 104 ^a / 89.00 ^b	42 603	4 520	5 795.8	13 185	14 274	7 387	9 755
Porcentaje			78.00		92.00		76.00	
1973	44 001	53 614	5 028	9 793.1	15 390	16 942	8 416	13 021
Porcentaje	82.00		51.00		91.00		64.00	
1974	49 880	63 540	5 817	12 322.6	17 492	20 441	9 611	15 072
Porcentaje	78.00		47.00		85.00		64.00	
1975	50 824	69 624	6 729	14 982	19 940	21 351	11 003	16 196
Porcentaje	73.00		45.00		93.00		68.00	
1976	64 010	73 605	7 785	16 137.2	22 680	21 870	12 627	16 801
Porcentaje	87.00		48.00		103.00		75.00	

Fuente: Inversión Pública Federal, 1925-1963.

a/ Inversión Pública Federal, 1965-1970.

b/ Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas.

